

## **REPUBLICA DE CHILE**

### **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

A. — Designación de la Comisión Constituyente

B. — Decreto Supremo Nº 1.064, de 12 de noviembre de 1973, del Ministerio de Justicia

C. — Incorporación de la señora Alicia Romo Román

D. — Acta de la Sesión 1a, celebrada en lunes 24 de septiembre de 1973

— Designación de Presidente y de Secretario de la Comisión Constituyente.

—Intervención de los señores Ortúzar y Díez, sobre los principios fundamentales que deberán inspirar la nueva Constitución Política del Estado.

A. — Designación de la Comisión Constituyente.

Uno de los primeros actos de la Honorable Junta de Gobierno fue designar la Comisión Constituyente con el encargo de elaborar un anteproyecto de nueva Constitución Política del Estado, la que en un comienzo estuvo integrada por los señores Sergio Díez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz, Enrique Ortúzar Escobar, que en la sesión constitutiva fue elegido como su Presidente, y Jorge Ovalle Quiroz. Fue designado Secretario de la Comisión, don Rafael Eyzaguirre Echeverría.

Posteriormente, con fecha 9 de octubre de 1973, se incorporaron como miembros permanentes de la Comisión, los señores Enrique Evans de la Cuadra, Gustavo Lorca Rojas y Alejandro Silva Bascuñán.

B. — Decreto Supremo N° 1.064, de 12 de noviembre de 1973, del Ministerio de Justicia, que crea oficialmente la Comisión Constituyente.

En el Diario Oficial de 12 de noviembre de 1973, (N° 28.699) fue publicado el Decreto Supremo N° 1.064, de 25 de octubre de 1973, del Ministerio de Justicia, que creó la Comisión Constituyente.

Su texto es el siguiente:

“DESIGNA COMISION PARA QUE ESTUDIE, ELABORE Y PROPONGA UN ANTEPROYECTO DE UNA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO.”

Santiago, 25 de octubre de 1973. Hoy se decretó lo que sigue:

Núm. 1.064.—Vistos: el decreto ley N° 1, de 11 de septiembre de 1973 y considerando la necesidad de reconstituir, renovar y perfeccionar la Institucionalidad fundamental de la República para la cabal consecución de los postulados enunciados en el Acta de Constitución de la Junta de Gobierno,

Decreto:

1. — Desígnase una Comisión para que estudie, elabore y proponga un anteproyecto de una nueva Constitución Política del Estado y de sus leyes complementarias.

2. — Esta Comisión se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Justicia y estará compuesta por las siguientes personas:

Señor Sergio Díez Urzúa.

Señor Enrique Evans de la Cuadra.

Señor Jaime Guzmán Errázuriz.

Señor Gustavo Lorca Rojas.

Señor Enrique Ortúzar Escobar.

Señor Jorge Ovalle Quiroz, y

Señor Alejandro Silva Bascuñán.

3. — Se desempeñará como Presidente de la Comisión el integrante que ésta designe y actuará como Secretario de la misma el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

4. —La Comisión podrá requerir la cooperación y antecedentes que juzgue necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, de los servicios, reparticiones, organismos, empresas e instituciones del Estado y solicitar análoga colaboración de otras entidades y personas cuyo concurso estime conveniente. Podrá, asimismo, formar las comisiones y subcomisiones que considere indispensables para el cabal cumplimiento de sus cometidos, pudiendo, para estos efectos, designar a los asesores que sean necesarios.

Regístrese en la Contraloría General de la República, comuníquese y publíquese.— Por la Junta de Gobierno, AUGUSTO PINOCHET UGARTE, General de Ejército, Comandante en Jefe del Ejército y Presidente de la Junta de Gobierno.— Gonzalo Prieto Gándara, Ministro de Justicia.— Oscar Bonilla Bradanovic, Ministro del Interior.

Lo digo a U para su conocimiento. — Dios guarde a U. — Max Silva del Campo, Subsecretario de Justicia”.

C. — Incorporación de la señora Alicia Romo Román.

Con fecha 21 de diciembre de 1973, el señor Ministro Secretario General de Gobierno, Coronel don Pedro Ewing Hodar, envió al señor Presidente de la Comisión Constituyente, el siguiente oficio:

Santiago, 21 de diciembre de 1973.

Señor Presidente:

Comunico a Ud. que la Excma. Junta de Gobierno ha acordado que la Sra. Alicia Romo Román integre la Comisión Constituyente.

Le ruego, en consecuencia, que se dispongan las medidas pertinentes a fin de que la Sra. Romo Román se incorpore a ese organismo.

Saluda atentamente a Ud.

PEDRO EWING HODAR  
CORONEL

Ministro Secretario General de Gobierno

AL SEÑOR

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR

PRESIDENTE DE LA COMISION CONSTITUYENTE

PRESENTE.

D. — Acta de la Sesión 1a, celebrada en lunes 24 de septiembre de 1973.

La Comisión se reúne con asistencia de los señores Sergio Díez Urzúa, Rafael Eyzaguirre Echeverría, Jaime Guzmán Errázuriz, Enrique Ortúzar Escobar y Jorge Ovalle Quiroz.

En primer lugar, se designa, con su abstención, Presidente de la Comisión Constituyente al señor Enrique Ortúzar Escobar y Secretario a don Rafael Eyzaguirre Echeverría.

En seguida, se acuerda solicitar a la Oficina de Informaciones del Senado los siguientes antecedentes para el trabajo que deberá desarrollar la Comisión:

1. — Constitución Política de la República;
2. — Reformas despachadas por el Congreso Nacional y no promulgadas por el anterior Gobierno;
3. — Proyecto de Reforma Constitucional elaborado por la Administración Alessandri
4. — Proyecto de Reforma Constitucional presentado bajo el Gobierno del señor Frei; su discusión en la Cámara de Diputados, y las Actas de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado en que se contienen los debates efectuados en ella durante el segundo trámite constitucional;
- 5.— Las Constituciones vigentes de los siguientes países: Brasil, Perú,

Alemania Federal, Francia, Italia, Venezuela y Uruguay, así como los antecedentes del sistema español y otros que puedan ser útiles para el buen éxito de la investigación que deberá desarrollarse en este aspecto;

6.— Una recopilación de los Bandos dictados por la Junta de Gobierno Militar y los Decretos Leyes publicados en el Diario Oficial hasta la fecha; además, se acordó solicitar el envío a la Comisión de todos los Decretos Leyes que se dicten en lo futuro, y

7. — Una recopilación de declaraciones, inserciones y conferencias de prensa ofrecidas por los personeros del nuevo Gobierno.

A continuación el SECRETARIO señor Eyzaguirre propone, a petición del Presidente de la Comisión, a los siguientes funcionarios de la Secretaría del Senado para que colaboren y trabajen en esta Comisión, para lo cual sugiere se oficie a quien corresponda para los efectos de su destinación:

1. — José Rafael Larraín Cruz
2. — José Luis Lagos López;
3. — Gustavo Yáñez Bello;
4. — Rodrigo Sanhueza Olea;
5. — Fernando Soffia Contreras;
6. — Arturo Marín Vicuña;
7. — Mario Tapia Guerrero, y
8. — José Vergara Villarroel.

El señor ORTUZAR (Presidente), manifiesta que el espíritu que anima a la Junta de Gobierno es de carácter nacionalista y que, por consiguiente, es necesario afianzar los valores de nuestro sistema democrático mediante la integración de la ciudadanía y la participación del pueblo para obtener el desarrollo y progreso de la comunidad, evitando la intromisión de elementos extraños en la conducción de los destinos de la Patria.

Señaló que en una futura reunión, que se determinará más adelante, dará a conocer en forma precisa las características que a su juicio debe tener la nueva Carta Política; así como, el nombramiento de Comisiones especiales que estarán encargadas de realizar los estudios que sean necesarios para lograr un texto orgánico y adecuado a las necesidades y fines que se persiguen con su dictación.

Sin embargo, adelantó, que para afianzar cualquier sistema de Gobierno democrático era indispensable tener presente las siguientes medidas:

1. — El establecimiento de un precepto constitucional, similar al contemplado en la Carta de Alemania Federal, que declare contrarios a la Constitución a los Partidos o movimientos que sustenten Ideas o doctrinas marxistas;

2. — La prohibición de que las personas que profesen dichas ideologías puedan ocupar cargos de elección popular, sancionando a los infractores con la destitución en tales cargos;

3. — La Inclusión en la Carta Política del sistema de segunda vuelta en las elecciones presidenciales, en caso de que ninguno de los candidatos obtenga la mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos. Esta modalidad evita que grupos políticos reducidos o minoritarios se impongan sobre la mayoría de un país que, precisamente, por sustentar ideales democráticos han actuado divididos en la lucha presidencial.

4. — La exigencia de un quórum de los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada rama del Parlamento, para modificar las garantías constitucionales y aquellas disposiciones de la Carta Fundamental que aseguran la vigencia del régimen democrático y del Estado de Derecho, y

5.— La necesidad de afianzar el régimen de propiedad en general y, en forma especial, el de la agricultura, industria y minería, y de destacar la función social que le corresponde, la que obliga a emplearla en el fin que le es natural y en armonía con los intereses colectivos. Asimismo, es preciso resguardar otras garantías individuales y sociales tendientes a procurar el bienestar y la tranquilidad de la población.

Señaló que la nueva Constitución deberá estimular y asegurar la Iniciativa creadora de los particulares, pues ella, a través de la empresa privada, es el gran motor que impulsa el desarrollo económico de un país y que, a su vez, garantiza su libertad.

La absorción de las actividades económicas por el Estado conduce a una sociedad estatista que termina por negar la libertad personal.

Lo anterior no significa, por cierto, desconocer el gran papel que corresponde al Estado como orientador y planificador de la economía o sus facultades destinadas a asegurar una libre y sana competencia, a ejercer el control necesario para evitar toda forma de abuso o monopolio y a velar por la seguridad nacional.

La nueva Carta, agregó, debe contener en este sentido, los principios o normas fundamentales que señalen el campo de acción del Estado en la economía y, a su vez, los que fijen y garanticen a los particulares el amplio ámbito en que pueden libremente desarrollar sus actividades económicas.

La iniciativa particular no puede existir, y menos tener la proyección que el desarrollo del país requiere, sin fortalecer el derecho de propiedad, tan gravemente conculcado por el régimen anterior.

El derecho de propiedad, expresó, es, además, el fundamento de todas las

libertades públicas.

Destacó el señor Ortúzar que especial importancia debía atribuir-se a la efectiva participación de los gremios, colegios profesionales, mujeres, juventud y Fuerzas Armadas, los cuales unidos y sin odios podrían obtener en forma rápida y eficaz la prosperidad del país y el bienestar de la población. Esta intervención, señaló, puede realizarse a través de la creación de un Consejo Económico y Social en que estén representados esos organismos y cuya función sea la de asesorar al Ejecutivo en la solución de los problemas que afecten a la ciudadanía.

Prosiguiendo con su intervención, señaló que, a su juicio, debía idearse un Senado cuya composición fuera de carácter mixto, en que parte de sus miembros fueran elegidos en votación directa a través de todo el territorio de la República en donde tendrían cabida las figuras prestigiadas por la Nación, y otra, cuyos representantes fueran designados por la función que les correspondió desempeñar o por la actividad que actualmente ejercen, como por ejemplo, los ex Presidentes de la República; del Senado; ex Contralores Generales de la República; Rectores de las Universidades; representantes de los gremios, de la juventud, de organismos de base, etc.

Con respecto a la composición de la Cámara de Diputados, indicó que en la Administración de don Jorge Alessandri se había propuesto un número fijo de 150 Diputados elegidos por agrupaciones provinciales, los que debían contar con asesoría técnica para el despacho y elaboración de las leyes. Estas, señaló, deberían ser de tipo general, conteniendo el enunciado y las normas generales o de base por las cuales se tendría que regir una situación determinada, dejando entregada a la potestad reglamentaria del Presidente de la República la ejecución y funcionamiento de las disposiciones de detalle o complementarias de la misma.

Igualmente, se pretendía ampliar el campo de las incompatibilidades y prohibiciones parlamentarias y establecer una severa responsabilidad en el desempeño del cargo, ya que es ésta la única función exenta de sanción para quienes no se atienen a los dictados de la Constitución. Se proponía para los infractores la pérdida del cargo y la declaración de Inconstitucionalidad de las leyes en que intervinieren.

Fundamental importancia tiene para el señor Ortúzar la necesidad de afianzar la independencia del Poder Judicial y otorgarle o devolverle en toda su extensión el imperio con que deben hacer cumplir sus resoluciones. Estimó que los Tribunales Administrativos debían depender de la Corte Suprema y que era imprescindible establecer la facultad para que ella pudiera decretar de oficio la inconstitucionalidad de la ley, ya sea por defectos de forma o de fondo, de los decretos con fuerza de ley y de los decretos de insistencia; en este último caso, para evitar abusos que con frecuencia se cometen. En virtud de lo

anterior, agregó, no tendría justificación el mantenimiento del Tribunal Constitucional puesto que sus funciones pasarían a la órbita de la competencia de la Corte Suprema.

Consideró indispensable el señor Ortúzar incorporar una disposición que otorgare a la Contraloría General de la República un adecuado mecanismo para el desempeño de sus funciones a fin de evitar que se burle el acatamiento de las resoluciones que dicte en su labor fiscalizadora.

En seguida, el señor Ortúzar manifestó que era de opinión, para evitar actitudes arbitrarias y odiosas de los gobernantes, que en la futura institucionalidad, el llamado a retiro de los principales mandos de las Fuerzas Armadas debía hacerse con acuerdo del Senado, cuerpo colegiado con más idoneidad para adoptar este tipo de medidas tan trascendentales para el país, que un órgano unipersonal.

Expresó su deseo de poner en práctica una efectiva y al mismo tiempo eficaz descentralización administrativa, para lo cual señaló que cada servicio o institución debía proponer las modificaciones necesarias para obtenerla y hacerla operante a la brevedad posible.

Agregó más adelante que tanto los estados de emergencia como los de sitio no debían ser decretados por la autoridad política, sino que por ésta con consulta a las Fuerzas Armadas, o bien sólo por estas últimas.

Finalmente, señaló que la acción del Estado tiene sólo por objeto el desarrollo del bien común para obtener la prosperidad y tranquilidad de sus habitantes, lo cual supone la participación de personas capaces e idóneas que estén dispuestas a sacrificarse por la Patria; así como la incorporación de los principios de tecnología y ciencia modernas que pueden aportar países amigos.

El señor DIEZ señaló que, a su juicio, la Comisión está abocada al estudio de una nueva Constitución y no sólo a introducirle enmiendas de parche a la actualmente vigente. Considera que la exposición del señor Ortúzar constituye sólo una enumeración de alternativas que no soluciona el problema de fondo ya que la crisis que afecta al país es de hábitos más que de disposiciones.

A juicio del señor Díez la labor fundamental que debe cumplir toda Constitución puede resumirse en dos aspectos: a) Dar organización al Estado y b) Garantizar los derechos de los gobernados ante los gobernantes.

Señaló estar de acuerdo con ciertos principios esbozados por el señor Ortúzar, como la efectiva participación de la mujer en el proceso de desarrollo del país y la posibilidad de que ellas puedan asumir cargos de responsabilidad en él. Pero, agregó, es de parecer que es más importante determinar en quién va a residir la soberanía de la Nación y cuál va a ser la proporción que en esa



soberanía le va a corresponder al sufragio universal. La participación de los gremios u organismos colegiados, si bien la considera importante, estima que debe ser minoritaria y para fines específicos. Manifestó el señor Díez que los conceptos de democracia e información deben de complementarse entre sí, para posibilitar que todas las tendencias de opinión tengan, por igual, acceso a la información, con lo que el pueblo estará en antecedentes de sus postulados y podrá hacer recaer la soberanía en quien él libremente escoja.

El señor ORTUZAR concuerda con el señor Díez en el sentido de que la soberanía tiene que residir en la Nación, situación que lo hace pensar en que la nueva Constitución que se dicte debe estructurarse en la actual, razón por la cual ha estimado necesario en este momento referirse sólo a determinados problemas fundamentales sin desconocer la existencia de otros que deberán analizarse en reuniones futuras que celebre la Comisión.

El señor DIEZ se refirió, en seguida, a ciertos aspectos que a su juicio deben ser considerados en la nueva Constitución que se dicte, los que a continuación se resumen:

1. — Es partidario del establecimiento de las leyes de carácter normativo y general, aumentando la potestad reglamentaria del Presidente de la República para su expedita ejecución; pero, para asegurar la supremacía de la ley, debe disponerse un rígido control de su constitucionalidad. Estima necesario crear el concepto de ley complementaria de la Constitución o Ley Constitucional de categoría especial.

2. — Considera necesario reestudiar el proceso de formación de la ley, sobre todo en la parte de las materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Agregó que le parecía absurdo, por ejemplo, la facultad de conceder indultos sin la participación o el consentimiento del Poder Judicial, como asimismo el sistema económico de dicho poder público.

3.— Estimó indispensable incorporar en el texto constitucional el Estatuto de los Partidos Políticos, precisando las bases y la organización que deben observar para constituirse democráticamente y participar sólo en aquellas actividades que le son inherentes a sus fines propios. Agregó que el legislador una vez elegido como parlamentario debía desentenderse de las preocupaciones políticas de sus electores.

4. — Manifestó que le parecía un error que el Parlamento funcionara en forma cotidiana, incluso muchas veces para pronunciarse sobre problemas de casi ninguna trascendencia. Estimó que sólo debe reunirse por breves períodos, todo lo cual contribuiría a despolitizar al país.

Considera que el Senado aparte de su labor como Poder Legislativo debe asumir una misión de consejo; esto es, la obligación de determinadas autoridades o entidades de escuchar su opinión en ciertas materias aún cuando

no sea perentorio observar la conducta recomendada por el Senado. Este predicamento debe aplicarse necesariamente en la conducción de las relaciones internacionales del país.

5.— Es de opinión que los integrantes de la Cámara de Diputados deben ser elegidos por agrupaciones provinciales, disponiéndose que los representantes que cada zona designe deben cumplir parte de sus funciones en dicho territorio ya que las necesidades de unas son diferentes a las que puedan tener otras. Agregó que los Diputados podrían cumplir tareas de asesoría, coadyuvando con las que les son propias a los Intendentes, o a las otras autoridades que se establezcan para regionalizar la vida nacional.

6. — Considera inconveniente que el Poder Legislativo esté siempre confundido con el fiscalizador; en el hecho estima que hay que especificar y dar fuerza a las facultades de tal naturaleza que le corresponden a la Cámara de Diputados.

7. — El señor DIEZ indicó que le parecía indispensable establecer la obligación de los Ministros de Estado, organismos autónomos o parlamentarios, de solicitar opinión a las entidades técnicas o profesionales que puedan verse afectadas por las medidas que esas autoridades pudieren emprender sin el conocimiento previo de los posibles afectados. Cree que los organismos gremiales deben participar en la creación de la ley en las Comisiones Técnicas del Congreso.

8. — Manifestó el señor DIEZ que, si bien la participación de las Fuerzas Armadas era evidente y plausible en este momento de nuestra historia, podría en algún tiempo más ser objeto de críticas, razón por la cual era partidario de incorporar desde ya su Estatuto Jurídico y atribuciones en la Carta Fundamental para otorgarle vigencia a sus funciones. A vía de ejemplo, señaló las siguientes: tener a su cargo el manejo y aplicación de las restricciones de las libertades públicas; el aparato elector de la Nación y la posibilidad de que en un momento determinado, en atención á circunstancias de seguridad, nacional que deben precisarse cuidadosamente, pudieran actuar en la rectificación de ciertos actos emanados de las autoridades sin sujeción a la subordinación que se le debe al Ejecutivo, y plantear, por ejemplo, directamente sus puntos de vista al Congreso Nacional.

9. — Cree indispensable establecer un control jurídico a posteriori con cierta estrictez dando facultades a la Corte Suprema a este respecto y afianzar al mismo tiempo la autonomía del Poder Judicial, sobre todo en lo financiero.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

# **REPUBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

### **SESION 2ª, CELEBRADA EN 25 DE SEPTIEMBRE DE 1973**

- Proposición de Decreto Ley que declara disueltos, fuera de la ley y considera asociaciones ilícitas a los partidos, entidades o agrupaciones que sustenten la doctrina marxista.
  
- Proposición de Decreto Ley que declara en receso a los partidos políticos no comprendidos en la enunciación anterior
  
- Proposición de Decreto Ley que suspende el proceso de inscripciones en los Registros Electorales
  
- Continúa el debate acerca de los conceptos fundamentales que inspirarán a la nueva Constitución Política del Estado
  
- Anexo de documentos

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros, señores Sergio Díez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz y Jorge Ovalle Quiroz.

Actúa de Secretario, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

Al iniciarse la sesión, son unánimemente aprobados los siguientes proyectos de decretos leyes para ser sometidos a la consideración de la H. Junta de Gobierno:

### **DECRETO LEY**

Considerando:

1. — Que la doctrina marxista encierra un concepto del hombre y de la sociedad que lesiona la dignidad espiritual del ser humano y atenta en contra de los valores libertarios y cristianos que son parte de la tradición nacional.
2. — Que la doctrina marxista sobre el Estado y la lucha de clases es incompatible con el concepto de unidad nacional a cuyo servicio están las Fuerzas Armadas y de Orden de Chile, y resulta inconciliable también con el carácter jerárquico y profesional de los Institutos Armados de la Patria.
3. — Que de lo anterior se desprende que la doctrina marxista se orienta a la destrucción de elementos esenciales y constitutivos del ser nacional.
4. — Que la experiencia de casi tres años de un Gobierno marxista en Chile fue suficiente para destruir moral, institucional y económicamente al país, hasta el extremo de poner en serio riesgo la subsistencia de la paz interior y de la seguridad exterior de la República.
- 5.— Que la insuficiencia del sistema institucional chileno para conjurar dicha amenaza a través de sus canales normales, hizo necesario que las Fuerzas Armadas y de Orden, después de agotar los medios para evitarlo, asumieran el Gobierno de la Nación, acogiendo así el clamor de la inmensa mayoría ciudadana.
- 6.— Que sobre el nuevo Gobierno recae la misión de extirpar de Chile el cáncer marxista, de reconstruir moral y materialmente el país hacia el desarrollo económico y la justicia social, y de dar vida a nuevas fórmulas institucionales que permitan restablecer una democracia moderna y depurada de los vicios que favorecieron la acción de sus enemigos.
- 7.— Que para ello se impone la necesidad de hacer entrar en receso la actividad político-partidista, por el tiempo que sea necesario para alcanzar los

objetivos señalados, razón principal que esta Junta de Gobierno tuvo en vista al decretar la clausura del Congreso Nacional.

8. — Que los miles de chilenos que abnegadamente lucharon en el campo de la política partidista a lo largo de los últimos años, para evitar que se consumara la instauración del marxismo en Chile, junto con hacerse acreedores al reconocimiento patriótico que merecen todos cuantos contribuyeron a hacer posible la reconstrucción nacional que hoy se abre paso, deben comprender que ésta exige hoy su concurso bajo las nuevas expresiones que las circunstancias exigen,

Dictase el siguiente

### **DECRETO LEY**

Artículo 1º— Declárense disueltos, fuera de la ley y, en consecuencia, serán considerados asociaciones ilícitas, los Partidos Comunista, Socialista, Unión Socialista Popular, Radical, Movimiento de Acción Popular Unitario, Izquierda Cristiana, Acción Popular Independiente y todas aquellas entidades o agrupaciones que sustenten la doctrina marxista o que por sus fines o por la conducta de sus adherentes, tiendan a destruir o a desvirtuar los propósitos y postulados fundamentales que se consignan en el Acta de Constitución de esta Junta.

También se entenderán disueltas todas las asociaciones, sociedades o empresas de cualquier naturaleza que directamente o a través de terceras personas pertenezcan o hayan pertenecido a los partidos, agrupaciones o entidades a que se refiere el inciso anterior.

De consiguiente, cáncélese la personalidad jurídica de los partidos políticos y demás entidades o agrupaciones mencionados en los incisos precedentes. Sus bienes pasarán al dominio del Estado y la Junta los destinará a los fines que estime convenientes.

Artículo 2º— Declárense indefinidamente en receso los partidos políticos no comprendidos en el artículo 1a, los que deberán abstenerse de toda actividad durante el receso.

Los bienes de estos partidos serán administrados por sus actuales directivas, las que tendrán a su respecto, las facultades de administración y disposición de que actualmente gozan según sus propios estatutos.

Considerando:

1. — La actual situación de emergencia que vive el país;

2. — Que respecto de los derechos ciudadanos se ha comprobado la comisión de graves y extendidos fraudes electorales que atentan contra la seriedad y eficacia del proceso de elección de las autoridades políticas, y

3. — Que por lo anterior resulta conveniente y necesario entrar a estudiar la depuración de los Registros Electorales, y suspender, entretanto, el proceso en dichos Registros,

Dictase el siguiente

### **DECRETO LEY:**

Artículo 1º— Suspéndase el proceso de inscripciones en los Registros Electorales a que se refiere la ley N° 14.853. En consecuencia, las Juntas Inscriptoras no efectuarán ninguna nueva inscripción en dichos Registros.

Artículo 2º— Mientras subsista la suspensión dispuesta en el artículo anterior, quedarán sin aplicación todas las disposiciones legales y reglamentarias que exijan acreditar la inscripción en los Registros Electorales.

Como anexos de la presente acta, se transcriben los decretos leyes dictados por la Junta de Gobierno, sobre las proposiciones sometidas a su consideración por la Comisión Constituyente referentes a las materias precedentemente señaladas.

En seguida, se produce un Intercambio de opiniones acerca de la forma en que la Comisión planteará a la H. Junta las características y conceptos fundamentales de la nueva Constitución Política.

El señor ORTUZAR es partidario de oír los planteamientos de la H. Junta y conocer la línea gruesa del pensamiento de sus integrantes en cuanto a la manera como enfrentarán esta etapa transitoria de la emergencia y que, por otra parte, la Comisión podría formularles algunas sugerencias.

Acto seguido, sintetiza su pensamiento respecto de las materias y principios que debe consagrar la nueva Constitución y que son los siguientes:

—Debe ser nacionalista e inspirada en los auténticos valores y características de nuestra nacionalidad;

—Debe propender a una integración nacional;

—Debe proveer la estabilidad del régimen democrático;

—Establecer el sistema de la segunda vuelta en la elección presidencial;

—Disponer que las reformas a la Constitución deben requerir de un quórum

especial para modificar el régimen democrático, la separación de los Poderes y las garantías constitucionales;

—Afianzar el concepto del derecho de propiedad;

—Consagrar la participación de las Fuerzas Armadas, los gremios, la juventud y la mujer, integrando un Senado mixto, elegido en parte en votación directa y cuyos miembros tendrían un carácter nacional al elegirse por todo el país; además, sería un Senado representativo de las más altas funciones del país;

—La Cámara de Diputados podría contar con un número fijo de integrantes que representen a zonas que se crearán según determinadas características socio-económicas;

—Introducir la asesoría técnica en la elaboración de las leyes procurando que éstas no invadan el campo de la potestad reglamentaria;

—Ampliar las incompatibilidades parlamentarias;

—Perfeccionar el sistema de las acusaciones constitucionales;

—Afianzar la independencia del Poder Judicial;

—Establecer los tribunales administrativos, dependientes de la Excma. Corte Suprema;

—Facultar a la Excma. Corte Suprema para resolver sobre la inconstitucionalidad de forma y fondo de la ley y que su declaración produzca efectos de carácter general;

—Propender a la descentralización administrativa;

—La acción del Estado y de sus organismos y servicios debe descansar en la designación de los funcionarios más capaces e idóneos sin recurrir a los conceptos políticos y partidistas, sino a los conceptos que proporcionan la ciencia y la tecnología.

El señor OVALLE considera aconsejable presentarle a la Junta criterios centrales y conceptos fundamentales respecto de algunas materias precisas de derecho constitucional y, al mismo tiempo, conocer los propósitos y finalidades que persigue la Junta a fin de interpretarlos lo más fielmente posible.

Cree necesario fijar la filosofía central del trabajo que se realizará, ordenando los problemas básicos que preocupan a los integrantes de la Comisión y procurar que el diálogo se encauce en ese sentido.

En su opinión, los puntos centrales a los cuales podría tender el debate, son los



siguientes:

- Tipo de Estado;
- Nulidades de derecho público;
- Generación de los órganos;
- Estatuto de los partidos políticos;
- Distribución de las funciones entre los diversos Poderes del Estado;
- Relaciones entre Congreso Nacional y Ejecutivo;
- Responsabilidad de cada Poder y de sus integrantes y si ella será política, penal o civil.

El señor DIEZ manifiesta que en la conversación con la H. Junta deben precisarse algunas ideas básicas sobre la institucionalidad futura a fin de que las medidas contingentes que se adopten puedan irse aplicando en torno de ellas.

Estas ideas básicas son las siguientes:

- Concepto de Estado republicano e integrado;
- Mayor descentralización en el aspecto geográfico
- Separación de los Poderes;
- Estricto control de la juridicidad entregado a los Tribunales;
- Si el Jefe del Estado debe tener un Consejo Asesor distinto de su Gabinete, en el que formen parte dirigentes gremiales, representantes de las Fuerzas Armadas y otras personas;
- Conveniencia de que exista Vicepresidente de la República;
- Ampliación de la potestad reglamentaria;
- Formación de un Senado Nacional integrado con representantes de las Fuerzas Armadas, gremios, etc.;
- Si la Cámara de Diputados debe reunirse todo el año o sólo en ciertas oportunidades para legislar;
- Generación, especialización y autonomía del Poder Judicial;

- Establecimiento de los Tribunales Administrativos;
- Dictación de un estatuto orgánico de los partidos políticos que fije los métodos y esquemas de su organización, y
- Protección de las personas frente a la autoridad, como asimismo a todos sus derechos.

El señor GUZMAN opina que deben plantearse a la H. Junta los puntos esenciales en torno de los cuales debería desarrollarse la nueva Constitución y, asimismo, cuestiones relativas al procedimiento a seguir y a las relaciones que mantendrá esta Comisión con el Ministerio de Justicia.

Cree necesario conocer las líneas fundamentales que la H. Junta seguirá en este período de emergencia, pues esta última es la que condicionará, si acaso no determinará, la nueva institucionalidad.

Incluye entre los medios para lograr los fines que se propone la reforma constitucional, por vía de ejemplo, los siguientes:

- Integrar a los gremios, en forma permanente, a las Comisiones del Congreso, con derecho a voz, o bien, constituir un Consejo Económico Social, asesor del Gobierno;
- Tecnificación del Poder Judicial ante la proliferación de tribunales específicos que han desbordado la estructura tradicional de dicho poder;
- Participación de las Fuerzas Armadas, su generación y movilidad, así como la estructura y generación de los órganos del Estado.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

## ANEXOS

### 1. — DECRETO LEY N 77

(Publicado en el Diario Oficial N° 28.675, de 13 de octubre de 1973)

MINISTERIO DEL INTERIOR

DECLARA ILICITOS Y DISUELTOS LOS PARTIDOS POLITICOS QUE SEÑALA.

Santiago, 8 de octubre de 1973. — Por cuanto la Junta de Gobierno ha dado su aprobación al siguiente

Decreto ley N° 77. — Vistos: el decreto ley 1, de 11 de septiembre de 1973, y

Considerando:

1. — Que la doctrina marxista encierra un concepto del hombre y de la sociedad que lesiona la dignidad del ser humano y atenta en contra de los valores libertarios y cristianos que son parte de la tradición nacional;
2. — Que la doctrina marxista sobre el Estado y la lucha de clases es incompatible con el concepto de unidad nacional a cuyo servicio están las Fuerzas Armadas y de Orden de Chile, y resulta inconciliable también con el carácter jerárquico y profesional de los Institutos Armados de la Patria;
3. — Que de lo anterior se desprende que la doctrina marxista se orienta a la destrucción de elementos esenciales y constitutivos del ser nacional;
4. — Que la experiencia de casi tres años de un Gobierno marxista en Chile fue suficiente para destruir moral, institucional y económicamente al país, hasta el extremo de poner en serio riesgo la subsistencia de la paz interior y de la seguridad exterior de la República;
- 5.— Que, debido a la labor de infiltración cumplida por agentes del marxismo, otras colectividades políticas se sumaron, en el hecho, a la consecución de fines que, por definición doctrinaria, no les eran propios y cooperaron en forma activa a producir la crisis moral, institucional y económica del país, hecho del cual son también responsables;
- 6.— Que la insuficiencia del sistema institucional para conjurar dicha amenaza a través de sus canales normales, hizo necesario que las Fuerzas Armadas y de Orden, después de agotar los medios para evitarlo, asumieran el Gobierno de la Nación, acogiendo así el clamor de la inmensa mayoría ciudadana, y

7.— Que sobre el nuevo Gobierno recaer la misión de extirpar de Chile el marxismo, de reconstruir moral y materialmente el país hacia el desarrollo económico y la justicia social y de dar vida a nuevas formas institucionales que permitan restablecer una democracia moderna y depurada de los vicios que favorecieron la acción de sus enemigos.

La Junta de Gobierno de la República de Chile acuerda dictar el siguiente

#### **DECRETO LEY:**

Artículo 1º.— Prohíbanse, y, en consecuencia, serán consideradas asociaciones ilícitas, los Partidos Comunista, Socialista, Unión Socialista Popular, Movimiento de Acción Popular Unitario, Radical, Izquierda Cristiana, Acción Popular Independiente y todas aquellas entidades, agrupaciones, facciones o movimientos que sustenten la doctrina marxista o que por sus fines o por la conducta de sus adherentes sean sustancialmente coincidentes con los principios y objetivos de dicha doctrina y que tiendan a destruir o a desvirtuar los propósitos y postulados fundamentales que se consignan en el Acta de Constitución de esta Junta.

Declárense disueltos, en consecuencia, los partidos, entidades, agrupaciones, facciones o movimientos a que se refiere el inciso anterior, como asimismo las asociaciones, sociedades o empresas de cualquiera naturaleza que directamente o a través de terceras personas pertenezcan o sean dirigidos por cualquiera de ellos.

Cancelase, en su caso, la personalidad jurídica de los partidos políticos y demás entidades mencionados en los incisos precedentes. Sus bienes pasarán al dominio del Estado y la Junta de Gobierno los destinará a los fines que estime convenientes.

Artículo 2º.- Las asociaciones ilícitas a que se refiere el artículo anterior importan un delito que existe por el solo hecho de organizarse, promoverse o inducirse a su organización.

Artículo 3º.- Prohíbase toda acción de propaganda, de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, de la doctrina marxista o de otra sustancialmente concordante con sus principios y objetivos.

Artículo 4º.- La infracción a lo dispuesto en los artículos anteriores será castigada con la pena de presidio, relegación o extrañamiento menores en sus grados medio o máximo y la inhabilitación absoluta perpetua para ocupar cargos u oficios en la Administración Pública, Servicios Municipales, Empresas Fiscales, Semifiscales, de Administración Autónoma u otros en que tenga participación mayoritaria el Fisco.

Artículo 5º.- Los delitos penados por esta ley que se cometan en zonas declaradas en Estado de Emergencia o en puntos declarados en Estado de Sitio o durante un Estado de Guerra interior o exterior, podrán castigarse con un aumento en un grado de la pena correspondiente.

Artículo 6º.- Los procesos a que dieren lugar los delitos previstos en este decreto ley, serán de competencia y se sustanciarán de acuerdo a las normas establecidas en el Título VI de la ley Nº 12.927.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en los Boletines Oficiales del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros e Investigaciones y en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría.— AUGUSTO PINOCHET UGARTE, General de Ejército, Presidente de la Junta de Gobierno.— JOSE T. MERINO CASTRO, Almirante, Comandante en Jefe de la Armada.— GUSTAVO LEIGH GUZMAN, General del Aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea.— CESAR MENDOZA DURAN, General, Director General de Carabineros.— Oscar Bonilla Bradanovic, General de División, Ministro del Interior.

2. — DECRETO LEY Nº 145 (Publicado en el Diario Oficial de 27 de noviembre de 1973)

MODIFICA DECRETO LEY Nº 77, DE 1973

Santiago, 26 de noviembre de 1973. — La Junta de Gobierno de la República, de Chile decretó hoy lo que sigue:

Decreto ley Nº 145. — Vistos:

El decreto ley Nº 77, de 8 de octubre de 1973, y

Considerando:

1º— Los motivos que se tuvieron en vista al dictar el decreto ley Nº 77;

2º— Las omisiones e imprecisiones en que se incurrió al individualizarse las asociaciones ilícitas señaladas en el artículo 1º, y

3º— La necesidad de modificar el referido decreto ley,

La Honorable Junta de Gobierno de la República de Chile acuerda dictar el siguiente

## **DECRETO LEY**

Artículo único. — Modificase el decreto ley N° 77, de 8 de octubre de 1973, en la siguiente forma:

a) Agregase, en el inciso primero del artículo 1º, a continuación de la palabra "comunista" la expresión "o Comunista de Chile".

b) Reemplazase, en dicho inciso' primero del artículo 1º, la denominación "Movimiento de Acción Popular Unitario" por la de "MAPU", y

c) Agregase, en el mismo inciso, después de la palabra "Independiente" una coma (,) y la expresión "Partido de la Unidad Popular".

Anótese, regístrese y publíquese.— AUGUSTO PINOCHET UGARTE, General de Ejército, Presidente de la Junta de Gobierno.— JOSE T. MERINO CASTRO, Almirante, Comandante en Jefe de la Armada.— GUSTAVO LEIGH GUZMAN, General del Aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea.— CESAR MENDOZA DURAN,. General, Director General de Carabineros. — Oscar Bonilla Bradanovic, General de División, Ministro del Interior.

Lo que transcribo a UD. para su conocimiento. — Saluda atentamente a Ud. — Enrique Montero Marx, Subsecretario del Interior.

3. — DECRETO LEY N° 78 (Publicado en el Diario Oficial N° 28.678, de 17 de octubre de 1973)

### **MINISTERIO DEL INTERIOR**

DECLARA EN RECESO TODOS LOS PARTIDOS POLITICOS Y ENTIDADES, AGRUPACIONES, ETC, NO COMPRENDIDOS EN EL DECRETO LEY N° 77, DE 1973

Decreto ley N° 78. — Santiago, 11 de octubre de 1973.

Vistos: lo dispuesto en el decreto ley N° 1, de 11 de septiembre de 1973 y considerando que por la situación de excepción que atraviesa el país y las exigencias que impone el cumplimiento de los postulados del Acta de Constitución de la Junta de Gobierno, como asimismo por las demás razones que determinaron la disolución del Congreso Nacional y la modificación de la organización municipal, se hace indispensable suspender el régimen normal de actividad política partidista en el país, la Junta de Gobierno ha acordado dictar el siguiente

### **DECRETO LEY**

Artículo 1º— Declárense en receso todos los partidos políticos y entidades, agrupaciones, facciones o movimientos de carácter político no comprendidos en el decreto ley N° 77, de 8 de octubre de 1973.

Un Reglamento determinará los alcances y modalidades a que estará sometido dicho receso, debiendo los partidos y organizaciones a que se refiere el inciso anterior abstenerse de toda actividad mientras no se dicte tal Reglamento.

Artículo 2º— Los bienes de los partidos y organizaciones señalados en el artículo precedente serán administrados por sus actuales directivas, las que tendrán a su respecto las facultades de administración y disposición de que gozan según sus propios estatutos o normas pertinentes.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en los Boletines Oficiales del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros e Investigaciones y en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría.— AUGUSTO PINOCHET U., General de Ejército, Comandante en Jefe, Presidente de la Junta de Gobierno.— JOSE T. MERINO C., Almirante, Comandante en Jefe de la Armada.— GUSTAVO LEIGH G., General del Aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea.— CESAR MENDOZA D., General, Director General de Carabineros de Chile.— Oscar Bonilla B., General de División, Ministro del Interior.

4. — DECRETO LEY N° 130 (Publicado en el Diario Oficial de 19 de noviembre de 1973)

MINISTERIO DEL INTERIOR DECLARA LA CADUCIDAD DE TODOS LOS REGISTROS

### **ELECTORALES DEL PAIS**

Decreto ley N° 130. — Santiago, 13 de noviembre de 1973.

Vistos:

1º— Que las investigaciones practicadas por organismos públicos y universitarios han comprobado la existencia' de graves y extendidos fraudes electorales;

2º— Que por la circunstancia anterior se hace indispensable estudiar un sistema que en lo sucesivo impida tales fraudes y garantice la seriedad y eficiencia del pronunciamiento ciudadano, y

3º— Que mientras los estudios se llevan a cabo, es conveniente declarar la caducidad de los actuales Registros Electorales viciados y suspender el proceso de nuevas inscripciones.

La Junta de Gobierno ha acordado y dicta el siguiente

### **DECRETO LEY**

Artículo 1º— Declárase la caducidad de todos los Registros Electorales del país a que se refiere la ley Nº 14.853. La Dirección del Registro Electoral procederá a inutilizar dichos Registros en la forma que ella misma dictamine.

Artículo 2º— Suspéndase el proceso de inscripciones en los Registros Electorales. En consecuencia, las Juntas Inscriptoras no efectuarán ninguna nueva inscripción en ellos.

Artículo 3º— Mientras subsista la suspensión dispuesta en el artículo anterior, quedarán sin aplicación todas las disposiciones legales y reglamentarias que exijan acreditar la inscripción en los Registros Electorales.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en los Boletines Oficiales del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros e Investigaciones, y en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría.— AUGUSTO PINOCHET UGARTE, General de Ejército, Presidente de la Junta de Gobierno.— JOSE T. MERINO CASTRO, Almirante, Comandante en Jefe de la Armada.— GUSTAVO LEIGH GUZMAN, General del Aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile.— CESAR MENDOZA DURAN, General, Director General de Carabineros.

Lo que transcribo para su conocimiento. — Enrique Montero Marx, Subsecretario del interior.

5. — DECRETO LEY Nº 436 (Publicado en el Diario Oficial Nº 28.847, de 10 de Mayo de 1974)

### **MINISTERIO DEL INTERIOR**

#### **MODIFICA DECRETO LEY Nº 78, DE 1973**

Santiago, 22 de abril de 1974. — La Junta de Gobierno de la República de Chile decretó hoy lo que sigue:

Núm. 436. — Visto: lo dispuesto en los decretos leyes Nos. 1 y 128, de 11 de septiembre y 12 de noviembre, respectivamente, y Considerando, la conveniencia de completar el decreto ley Nº 78, de 17 de Octubre de 1973, con el objeto de contemplar sanciones por infracción de sus normas, La Junta de Gobierno dicta el siguiente

### **DECRETO LEY**



Artículo único. — Agregase al decreto ley N° 78, de 17 de octubre de 1973, el siguiente artículo 3°

Artículo 3°. — La infracción a lo dispuesto en el artículo 1° será sancionada con presidio, relegación o extrañamiento menores en cualquiera de sus grados.

Los procesos a que dieren lugar los delitos por infracción a las disposiciones del presente decreto ley se sustanciarán de acuerdo a las normas establecidas en el Título VI de la ley N° 12.927, sobre Seguridad del Estado.

El Ministro del Interior o el Intendente respectivo podrán retirar el requerimiento en cualquier tiempo y, en tal caso, se extinguirá la acción, debiendo disponer la inmediata libertad de los detenidos o procesados y poner fin al proceso.

Anótese, regístrese en la Contraloría General de la República y publíquese. — AUGUSTO PINOCHET UGARTE, General de Ejército, Presidente de la Junta de Gobierno.— JOSE TORIBIO MERINO CASTRO, Almirante, Comandante en Jefe de la Armada.— GUSTAVO LEIGH GUZMAN, General del Aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile.— CESAR MENDOZA DURAN, General, Director General de Carabineros.— Oscar Bonilla Bradanovic, General de División, Ministro del Interior.

## **REPUBLICA DE CHILE**

### **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

#### **SESION 3ª, CELEBRADA EN 26 DE SEPTIEMBRE DE 1973**

— Se inserta el primer memorándum aprobado por la Comisión que contiene las metas o principios fundamentales en que deberá inspirarse la nueva Constitución Política del Estado, y que fue sometido a la consideración de la H. Junta de Gobierno.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con la asistencia de sus miembros, señores Sergio Díez Urzúa y Jorge Ovalle Quiroz.

Actúa de Secretario de la Comisión, don Rafael Eyzaguirre Echeverría.

La Comisión se ocupa de la redacción del documento que presentará a la H. Junta de Gobierno en la reunión que se llevará a efecto el día de mañana, para hacerle presente las características que, a juicio de sus miembros, debe tener la nueva Constitución Política de la República, según lo conversado en la sesión del día de ayer.

Al efecto, se transcribe una minuta aprobada unánimemente por la Comisión:

#### METAS FUNDAMENTALES PARA LA NUEVA CONSTITUCION

##### 1. — Constitución Nacionalista.

La nueva Constitución debe estar inspirada en los auténticos valores y características de nuestra propia nacionalidad y no en esquemas foráneos. Debe propender a una integración racional de todas las fuerzas vitales de la nación, para lograr el desarrollo de la comunidad y hacer partícipe al pueblo en el proceso político, social y económico y lograr el bienestar espiritual y material de Chile.

##### 2. — Estabilidad del Régimen Democrático.

Con este objeto:

a) Debe propender a la formación de una conciencia democrática, fundamentalmente a través de la educación y del uso adecuado de los medios de comunicación social para destacar en forma permanente nuestros valores humanos, históricos y culturales.

b) Debe contemplar un precepto que declare que los partidos que según sus fines o la conducta de sus partidarios, vayan en contra del sistema democrático de Gobierno, son contrarios a la Constitución. Disposiciones análogas se contemplan en las Constituciones más modernas de países que han atravesado por esta emergencia; baste citar como ejemplo, la Constitución alemana. Asimismo, las personas que propicien la alteración del régimen democrático, no podrán ocupar cargos públicos, sean o no de representación popular.

c) Con relación a los demás partidos políticos, la Constitución debe contemplar normas generales destinadas a asegurar que su labor se desarrolle en las materias que le son propias e inspiradas en el bien común. En este sentido, deberá contemplar expresa prohibición de extender sus actividades a la

administración pública y a las elecciones que tengan lugar en los gremios, universidades y establecimientos educacionales y en general en otras actividades análogas, estableciendo las sanciones correspondientes.

d) Es conveniente establecer el sistema de la segunda vuelta en las elecciones presidenciales, como medio de asegurar la expresión genuina de la mayoría.

e) Deberá disponerse que la Administración no podrá hacer discriminación alguna con respecto a los medios de comunicación social en lo relativo a la provisión de los recursos para su funcionamiento, financiamiento, distribución de avisos, etc., con el fin de asegurar la subsistencia de los mismos e impedir su control político por el régimen que impera.

### 3. — Garantías y deberes individuales y sociales.

Será menester fortalecer el derecho de propiedad, base esencial de las libertades, ya que el control económico es el medio de ejercer el control político; todo con las debidas limitaciones que exija el bien común.

Deberá establecer la igualdad ante la ley en los derechos del hombre y de la mujer.

Deberá reconocer el derecho y el deber de los padres de velar por la educación de sus hijos, sin perjuicio de las funciones propias del Estado.

Deberá asegurarse el correcto y adecuado ejercicio de las libertades públicas a fin de evitar que su abuso lesione el derecho de los demás. En el caso particular de la libertad de expresión, deberán contemplarse disposiciones que velen eficazmente por las buenas costumbres y por la honra de los ciudadanos.

Deberán consagrarse preceptos que aseguren no sólo el derecho, sino también la obligación del trabajo; que afiancen la libertad sindical y la pongan a salvo de cualquier tipo de presión ilegítima o artificios que la debiliten o destruyan; que establezcan normas de solución racional de los conflictos colectivos y contemplen el arbitraje obligatorio en ciertos casos excepcionales en que se ponga en peligro la institucionalidad o la economía nacional.

### 4. — Participación.

Deberá contener disposiciones que establezcan la participación de las Fuerzas Armadas, gremios, de la juventud, de la mujer y de los organismos de base en la vida nacional. Esta participación podrá hacerse efectiva por medio de algunos de los siguientes procedimientos:

a) Integran el Senado de la República, el que tendría un carácter mixto. En efecto, estaría constituido, por una parte, por Senadores elegidos en votación

directa por todo el país, de modo que sólo puedan llegar a ocupar estos cargos las personas más capaces y prestigiosas; y por otra, por representantes de las más altas funciones de la nación.

b) Integrando las Comisiones Técnicas del Congreso Nacional con especialistas que aporten su conocimiento y experiencia en la gestación de la ley.

c) Consultándose una asesoría técnica del Poder Ejecutivo, especialmente en cuanto diga relación con la formulación de su política y economía, social, laboral, de remuneraciones, etc.

d) La participación de la mujer y de la juventud, se llevaría a efecto también, a través de:

— una nueva estructura de los organismos educacionales, de modo que tengan participación en ellos, la juventud y los padres de familia;

— en el campo de la acción social, contemplando el servicio de acción social de la mujer y de los jóvenes que por cualquier causa no efectúen el Servicio Militar.

5. — Bases para el desarrollo económico.

a) Seguridad Jurídica. — Es condición esencial para el desarrollo económico del país que su sistema jurídico dé confianza a la creación, al trabajo y a la inversión. Para ello se requiere dar estabilidad a la ley. Asegurar su aplicación de acuerdo con su espíritu, estableciendo las disposiciones que impidan el uso mal intencionado de sus términos (resquicios legales).

b) Estimular la iniciativa privada, considerándose fórmulas de participación de los trabajadores en la gestión y resultados de la empresa.

c) Consultar normas que establezcan requisitos y calidades para desempeñar ciertas funciones y cargos, tanto en la Administración como en toda clase de instituciones dependientes del Estado, organismos gremiales y otros de análoga importancia.

6. — Poder Judicial.

Debe afianzarse la independencia del Poder Judicial y su facultad de imperio, a fin de obtener el cabal cumplimiento de sus fallos.

Su competencia deberá comprender los asuntos llamados contencioso-administrativos, de los cuales conocerá en un procedimiento rápido y expedito.

7. — Contraloría General de la República.

Deben contemplarse normas destinadas a asegurar el respeto a las decisiones y dictámenes del Organismo Contralor y a evitar el ejercicio abusivo de los decretos de insistencia.

#### 8. — Descentralización regional.

Es indispensable establecer la descentralización regional a fin de que las provincias y departamentos agrupados en zonas de carácter geopolítico, con condiciones socio-económicas similares, puedan, a través de sus organismos regionales, tener una efectiva participación en el proceso político, social y económico de la nación.

Esto supone modificaciones al Régimen Administrativo Interior y a la legislación sobre las Municipalidades.

#### 9. — Fuerzas Armadas.

El rol de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, con relación misión de velar por la seguridad interna y externa y su más amplia participación en el quehacer nacional, deberán ser objeto de normas expresas, de acuerdo con la experiencia que el país ha tenido y que esa Honorable Junta se servirá señalar.

#### 10. — Respeto al Orden Jurídico.

La crisis que ha vivido el país se debe, en gran medida, al quebrantamiento sistemático del orden jurídico, lo que aconseja que la Constitución adopte las normas más estrictas para velar por su integridad.

Sería conveniente establecer la responsabilidad de todos los titulares de los Poderes del Estado y altos funcionarios de la Administración.

Como medio de afianzar el orden institucional y jurídico, sería necesario que la Corte Suprema pudiera declarar la inconstitucionalidad de la ley en forma amplia, del decreto con fuerza de ley y la ilegalidad de los decretos que han sido objeto de insistencia.

Al mismo tiempo, ciertas materias sólo podrán ser establecidas o modificadas en el Parlamento por procedimientos o quórum especiales.

Finalmente, la reforma de la Constitución en materias tan fundamentales como las que dicen relación con el régimen democrático, separación de los poderes y garantías individuales y sociales, sólo podrán acordarse con quórum especiales y con la debida participación del pueblo a través del plebiscito.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

**REPUBLICA DE CHILE**

**ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

**SESION 4ª, CELEBRADA EN 1º DE OCTUBRE DE 1973**

Estudio del texto del Decreto Ley elaborado por el Ministerio de Justicia que disuelve el Tribunal Constitucional

Designación de Subcomisiones



La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros, señores Sergio Díez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz y Jorge Ovalle Quiroz. Concorre, además, el representante del Ministerio de Justicia, señor José María Eyzaguirre García de la Huerta.

Actúa de Secretario de la Comisión, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

El señor ORTUZAR (Presidente) pone en conocimiento de la Comisión el texto del Decreto Ley elaborado por el Ministerio de Justicia, que disuelve el Tribunal Constitucional, con el objeto de que sus miembros representen las observaciones que estimen necesario introducirle.

Hace presente que en él no se incluye una referencia a la letra i) de la cláusula 17a transitoria de la Constitución para suprimir la facultad del Tribunal de pronunciarse sobre las contiendas de competencia que se susciten con el Tribunal del Cobre, las que en lo futuro, deberían ser resueltas por la Corte Suprema.

También, considera que se debe modificar la redacción del artículo 2º del Decreto Ley en análisis, que dispone que los empleados administrativos del Tribunal Constitucional quedaran bajo la tuición del señor Subsecretario del Interior, por cuanto entre ellos está el Secretario de la Corte Suprema, pudiendo existir otros funcionarios del Poder Judicial.

La opinión de la Corte Suprema, agregó el señor Ortúzar, es favorable a la disolución del Tribunal Constitucional; sin embargo, es partidario de solicitar la opinión del Consejo de Defensa del Estado sobre el particular.

La Comisión, por unanimidad, aprobó la redacción del Decreto Ley aludido con las reservas señaladas.

Con fecha 10 de noviembre de 1973, se publica en el Diario Oficial el Decreto Ley N° 119, que disuelve el Tribunal Constitucional, cuyo texto es el siguiente:

## **MINISTERIO DE JUSTICIA**

### **DISUELVE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Decreto ley N° 119. — Santiago, 5 de noviembre de 1973. —

Vistos:

- a) Lo dispuesto en el decreto ley N° 1, de fecha 11 de septiembre de 1973;
- b) La disolución del Congreso Nacional dispuesta por el decreto ley N° 27, de fecha 21 de septiembre en curso;

c) Que el Tribunal Constitucional contemplado en el artículo 78, letras a), b) y c) de la Constitución Política del Estado tiene por función primordial resolver conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que no pueden presentarse por estar disuelto el Congreso Nacional, y

d) Que todo lo anterior demuestra que la existencia del mencionado Tribunal Constitucional es innecesaria, la Junta de Gobierno de la República de Chile ha acordado dictar el siguiente

### **DECRETO LEY**

Artículo 1º— Disuélvase el Tribunal Constitucional, cesando en sus funciones sus actuales miembros, a contar de esta fecha.

Artículo 2º— Los empleados administrativos que pertenecían al Tribunal Constitucional, a excepción de los funcionarios pertenecientes al Poder Judicial, quedarán bajo la autoridad del Subsecretario del Interior, en calidad de interinos, quien podrá destinarlos o comisionarlos a prestar servicios a las reparticiones del Estado que determine.

Artículo 3º.- El Gobierno dispondrá de los bienes muebles e inmuebles del Tribunal Constitucional y demás bienes destinados a su funcionamiento, para otros órganos y Servicios del Estado.

Artículo 4º. — Modifícase en la letra c), inciso 1º de la disposición 17a transitoria de la Constitución Política del Estado, lo siguiente:

Sustitúyese la frase "un Ministro de la Corte Suprema, designado por ésta, que lo presidirá", por "dos Ministros de la Corte Suprema, designados por ésta, de los cuales el más antiguo como Ministro lo presidirá"; sustitúyese la frase "por un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, designado por ésta", por la siguiente: "por un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, designado por la Corte Suprema"; elimínase la frase "por un Ministro del Tribunal Constitucional designado por éste"; sustitúyese la oración "Los Ministros de la Corte Suprema, de la Corte de Apelaciones de Santiago y del Tribunal Constitucional serán subrogados por las personas que la Corte respectiva y el Tribunal, en su caso, designen de entre sus miembros", por la siguiente: "Los Ministros de la Corte Suprema y de la Corte de Apelaciones de Santiago, serán subrogados por las personas que la Corte Suprema designe de entre los miembros de las respectivas Cortes".

Artículo 5º.- Sustitúyese en la letra i), inciso segundo, de la disposición 17a transitoria de la Constitución Política del Estado las palabras "el Tribunal Constitucional previsto en el artículo 78 a) de esta Constitución", por las siguientes: "la Corte Suprema".

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario

Oficial e insértese en los Boletines Oficiales del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros, Investigaciones y en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría.— AUGUSTO PINOCHET UGARTE, General de Ejército, Presidente de la Junta de Gobierno.— JOSE T. MERINO CASTRO, Almirante, Comandante en Jefe de la Armada.— GUSTAVO LEIGH GUZMAN, General del Aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile.— CESAR MENDOZA DURAN, General, Director General de Carabineros. — Gonzalo Prieto Gándara, Ministro de Justicia. — Oscar Bonilla Bradanovic, General de División, Ministro del Interior.

Lo que transcribo para su conocimiento. — Max Silva del Campo, Subsecretario de Justicia.

En seguida, el señor ORTUZAR, (Presidente), expresa que corresponde designar las diferentes Subcomisiones que tendrán a su cargo los estudios específicos y complementarios de los problemas constitucionales, que deberá abordar esta Comisión.

Previamente, propone oficiar al señor Subsecretario General de Gobierno representándole la conveniencia de centralizar en esta Comisión el conocimiento de todas las materias relacionadas con la Reforma Constitucional en proyecto, a fin de evitar una posible dualidad o paralelismo con el trabajo que otros organismos puedan desarrollar al margen de esta Comisión. Lo anterior, sin perjuicio de escuchar las opiniones de los personeros de los diferentes Ministerios en la propia Comisión de Reforma Constitucional.

La Comisión acuerda proceder en la forma indicada por el señor Presidente.

Acto seguido, los miembros de la Comisión sugieren establecer las siguientes Subcomisiones:

1. — Del Poder Judicial y Tribunales Vecinales.
2. — De las Inscripciones Electorales, Ley de Elecciones y Estatuto de los Partidos Políticos.
3. — Del Estatuto Jurídico de los Medios de Comunicación Social relativos a la prensa, radio y televisión, así como a la legislación sobre abusos de publicidad.
4. — Del Derecho de Propiedad en sus diversas especies. En especial, las propiedades agraria; minera; urbana; intelectual y económica; libertad de comercio.
5. — De Trabajo y de Seguridad Social.
6. — De la participación de la Juventud, Gremios, Mujeres, Fuerzas Armadas y otras organizaciones.

7. — Del Régimen Administrativo Interior; descentralización regional; Municipalidades; Juntas de Vecinos y Centros de Madres.

El señor Eyzaguirre, don José María, manifestó que proporcionaría una nómina con el nombre de las personas que podrían integrar cada una de estas Subcomisiones, la que entregará a la Secretaría de la Comisión en una fecha próxima.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

**REPUBLICA DE CHILE**

**ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

**SESION 5ª, CELEBRADA EN 4 DE OCTUBRE DE 1973**

— Designación de las Subcomisiones de la Comisión de Reforma Constitucional.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia del señor Sergio Díez Urzúa.

Actúa de Secretario de la Comisión, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

Asiste, especialmente invitado, el Ministro de la Excma. Corte Suprema, señor José María Eyzaguirre Echeverría.

La Comisión se ocupa de la creación de las Subcomisiones que se encargarán del estudio de las diferentes materias que abordará la dictación de la nueva Constitución Política de la República.

1. — DEL PODER JUDICIAL Y TRIBUNALES VECINALES. — El Ministro de la Corte Suprema don José María Eyzaguirre propondrá la designación de los miembros de dicha Subcomisión y las materias que serán de su competencia.

2. — DE LAS INSCRIPCIONES ELECTORALES; LEY DE ELECCIONES Y ESTATUTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS. — La Comisión propuso las siguientes personas para integrarla:

- General señor Pedro Palacios Camerón;
- Señor Juan Ignacio García Rodríguez;
- Señor Guillermo Bruna Contreras;
- Señor Edmundo Eluchans Malherbe;
- Señor Jaime del Valle Alliende;
- Señor Patricio Barros Alemparte, y
- Señor Alejandro González Poblete.

3. — DEL ESTATUTO LEGAL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION SOCIAL (PRENSA, RADIO, CINE Y TELEVISION). La Comisión propone integrarla con las personas que se indican a continuación:

- Presbítero Raúl Hasbún Zaror;
- Rolando Molina Reyes;
- Carlos Figueroa Serrano;
- Fernando Léniz Cerda;
- Carlos Sepúlveda Vergara; Y
- Juan Achurra Larraín.;
- Patricio Prieto Sánchez, y
- Miguel Schweitzer Walters.

4. — DEL DERECHO DE PROPIEDAD:

A) PROPIEDAD AGRICOLA, URBANA Y MINERA. — La Comisión recomienda integrarla con las siguientes personas:

- Jaime Silva; Silva
- Julio Philippi Izquierdo;

- Carlos Ruiz Bourgeois;
- Samuel Lira Ovalle;
- Carlos Urzúa Barros, y
- José María Eyzaguirre García de la Huerta.

Asimismo, se propone designar como integrante de esta Subcomisión a un abogado de la Corporación de Mejoramiento Urbano, especialista en legislación urbana.

B) DE LOS PRINCIPIOS ECONOMICOS QUE DEBEN INCORPORARSE A LA NUEVA CONSTITUCION (RESQUICIOS LEGALES). Se propone integrarla con las siguientes personas:

- Julio Philippi Izquierdo;
- Carlos Urenda Zegers, y
- José María Eyzaguirre García de la Huerta.

5. — DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO INTERIOR; DESCENTRALIZACION REGIONAL, MUNICIPALIDADES, JUNTAS DE VECINOS Y CENTROS DE MADRES.

La Comisión propone integrar esta Comisión con las personas siguientes:

- Luis Octavio Reyes Ugarte;
- Ernesto Pinto Lagarrigue, y
- Mauricio Flisfisch Elberg.

Asimismo, sugiere que también la integre un representante de la Corporación de Fomento de la Producción, que será designado en su oportunidad.

La Comisión encarga a su Secretario, señor Rafael Eyzaguirre, citar a las personas antes mencionadas con el objeto de que concurran a esta Comisión de Reforma Constitucional para comunicarles las proposiciones transcritas anteriormente.

Para este efecto, se fija el día martes 9 del mes en curso entre las 10 y 12 horas.

Finalmente, se dejó constancia de que el señor Ministro de Justicia, don Gonzalo Prieto Gándara, ha designado coordinador de dicho Ministerio en la Comisión N° 1, anteriormente señalada, a don José María Eyzaguirre García de la Huerta.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario



# **REPUBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

### **SESION 6ª, CELEBRADA EN MARTES 9 DE OCTUBRE DE 1973**

- Incorporación como miembros permanentes de la Comisión Constituyente de los señores Enrique Evans de la Cuadra, Gustavo Lorca Rojas y Alejandro Silva Bascuñán
- Necesidad de establecer la debida coordinación con el Gobierno con respecto a la creación de Comisiones paralelas que puedan significar dispersión y duplicidad en el trabajo en que está empeñada la Comisión Constituyente
- Audiencias con las personas que la Comisión ha propuesto para integrar las Subcomisiones encargadas del estudio de las Leyes General de Elecciones e Inscripciones Electorales y Estatuto de los Partidos Políticos; del Estatuto de los Medios de Comunicación Social y del Derecho de Propiedad
- Debate acerca del trabajo y competencia de la Comisión Constituyente

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz y Jorge Ovalle Quiroz.

Actúa de Secretario, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

Concurren, también, el señor Ministro de Justicia, don Gonzalo Prieto Gándara, y los profesores de Derecho Constitucional, señores Enrique Evans de la Cuadra, Gustavo Lorca Rojas y Alejandro Silva Bascuñán; el señor, Subsecretario de Justicia, don Max Silva del Campo; el Contralmirante de Justicia, don Rodolfo Vío Valdivieso y don José María Eyzaguirre García de la Huerta, Coordinador del Ministerio de Justicia con esta Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente), declara abierta la sesión y ofrece la palabra al señor Ministro de Justicia.

En primer lugar, el señor PRIETO GANDARA, Ministro de Justicia, expresa que a proposición suya, la Junta de Gobierno había designado a los señores Enrique Evans de la Cuadra y Gustavo Lorca Rojas, para que la representaran en esta Comisión. Además, se consideró necesario que el pensamiento del Colegio de Abogados estuviera expresado en esta Comisión a través de su Presidente, el señor Alejandro Silva Bascuñán, razón por la cual también se ha procedido a designarlo como miembro de la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente), interpretando el sentir de los demás miembros de la Comisión, da la bienvenida y expresa su complacencia por la incorporación en ella de los profesores propuestos por el señor Ministro, los que, por su versación y experiencia, constituirán un aporte valioso para su mejor desempeño.

En seguida, informa que el Ministro de la Corte Suprema, don José María Eyzaguirre Echeverría, ha propuesto los siguientes nombres para constituir la Comisión N° 1, referente al Poder Judicial. Ellos son, aparte del señor Ministro, los siguientes magistrados: don Gustavo Chamorro Garrido y don Sergio Dunlop Rudolffi, Ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago, y don Gabriel Ogalde Márquez, Juez Titular del 4° Juzgado de Mayor Cuantía de Santiago.

Asimismo, se hizo presente la conveniencia de integrar esta Comisión con un representante de la Justicia del Crimen, ya que los designados anteriormente son especialistas en materias civiles.

Además de las Subcomisiones que se sugirieron en la sesión anterior, el señor Ortúzar estima necesario crear otra encargada de considerar las normas relativas al orden público, estados de sitio y de emergencia. Estas situaciones, a su juicio, deberían quedar entregadas al control de nuestras Fuerzas Armadas por la garantía que ellas significan y no al arbitrio de funcionarios políticos como ocurre en la legislación actual.

El señor VIO VALDIVIESO indicó que existían materias a las cuales debería darse prioridad como las relativas a las inscripciones en los Registros Electorales, legislación que en la actualidad está siendo estudiada por la Comisión de Asuntos Legislativos de la Subsecretaría del Interior que dirige el señor Sergio Rillón.

El señor ORTUZAR (Presidente), hizo presente que estaban de acuerdo con el señor Rillón en establecer la coordinación necesaria a fin de evitar las Comisiones paralelas.

El señor EYZAGUIRRE, don José María, expresó que con respecto al área de Justicia, no se producirían dualidades o paralelismos en el estudio de las materias de que está conociendo esta Comisión de Reforma. Así, por ejemplo, indicó que con respecto a la estructura y organización del Poder Judicial y a la creación de los Tribunales Vecinales, el Ministerio de Justicia se limita a efectuar un estudio general y amplio, para luego ponerlo en conocimiento de la Comisión de Reforma a fin de que lo sancione.

El señor DIEZ manifestó la gran dificultad que existe para tener acceso a las reparticiones públicas que están estudiando problemas y materias afines con los de esta Comisión, por lo que estimó conveniente se extendieran a sus miembros credenciales para ingresar con facilidad a las diferentes oficinas públicas.

El señor VIO expresó que estaba en conocimiento de dicho problema, y aseguró que estaría resuelto en el curso de la próxima semana. Asimismo, advirtió que se preocupará de que el nombramiento de la Comisión se oficialice mediante un Decreto o Resolución de la Junta de Gobierno a la brevedad posible.

A continuación, el señor Presidente invita a los señores Juan Ignacio García Rodríguez, Guillermo Bruna Contreras y Patricio Barros Alemparte, para que se incorporen a la Comisión a fin de escuchar sus opiniones respecto de las materias que deberá tratar la Subcomisión para la cual fueron propuestos integrar.

El señor ORTUZAR explicó que esta Subcomisión estará encargada de considerar el problema de la depuración de las inscripciones electorales, como asimismo, las modificaciones necesarias a las Leyes de Inscripciones Electorales y de Elecciones y el establecimiento de un Estatuto para los Partidos Políticos.

Refiriéndose al problema de la depuración de los Registros, señaló que esto era indispensable ya que existía la evidencia de un grave y masivo fraude electoral cometido por la Unidad Popular en la última elección parlamentaria.

Agregó que la Comisión ya había elaborado un proyecto de decreto ley sobre suspensión del proceso de inscripciones electorales y que había sido

entregado a la H. Junta de Gobierno para su conocimiento.

Con respecto al Estatuto de los Partidos Políticos, señaló que de acuerdo con los postulados y propósitos manifestados por la Junta, los partidos marxistas deberán quedar al margen de la ley, pues constituyen asociaciones ilícitas. Con relación a los demás, será preciso contemplar normas para que cumplan su misión de velar por el bien público alejando la influencia partidista de las demás actividades de la Nación, ajenas a su órbita.

En cuanto a la Ley de Elecciones, sería conveniente, para resguardar mejor la limpieza del acto electoral, darle mayor intervención en él a nuestras Fuerzas Armadas, poniéndolo en sus manos desde el momento de la entrega de las cédulas electorales hasta la proclamación del escrutinio. Ello, complementado tal vez con el sistema de la tinta indeleble en el dedo, podría constituir una buena base de seguridad.

El señor GARCIA señaló que la Dirección del Registro Electoral ha estudiado diferentes proyectos con el objeto de suspender las inscripciones en los registros electorales. Agregó que en este momento es difícil iniciar una política de depuración de los mismos ya que se desconfía, incluso, del documento identificador original de los ciudadanos, lo cual es la base para el trámite de inscripción electoral.

Por lo anterior, estimó que, por ahora, sólo cabría suspender el proceso de inscripciones electorales y apresurar la etapa de la creación de un nuevo sistema identificador más perfeccionado, para lo cual podría colaborar la Dirección del Registro Electoral en la confección del Rol Único Nacional (RUN).

En este aspecto, se hizo presente el interesante trabajo elaborado por el General señor Pedro Palacios Camerón, tendiente a crear un rol único de identificación que siga al ciudadano en toda la gama de sus actividades, desde el momento de su nacimiento hasta su muerte.

El señor ORTUZAR (Presidente), reitera que la Comisión de Reforma ha elaborado un decreto ley sobre suspensión de los registros electorales, el que fue puesto a disposición de la Junta de Gobierno para su aprobación;

El señor OVALLE advirtió que los trabajos en que están empeñados diversos organismos pueden desembocar en políticas o resoluciones contradictorias, razón por la cual sugirió que esos estudios sean puestos previamente en conocimiento de esta Comisión de Reforma para agilizar su despacho.

El señor PRIETO (Ministro de Justicia) coincidió con lo expresado por el señor Ovalle, aún cuando estimó que la dispersión de esfuerzos a que se refería el señor profesor obedecía a la situación de emergencia que todavía vive el país. No obstante, declaró, el Gobierno para solucionar estos problemas ha dispuesto una Oficina de Coordinación Jurídica dirigida por el

señor Sergio Rillón.

El señor ORTUZAR adelantó que esta circunstancia de dispersión de esfuerzos disminuirá, hasta desaparecer, en la medida que exista la debida coordinación, respecto de lo cual ya ha conversado con el señor Rillón.

El señor OVALLE expresó, por último, su disposición personal y la de los miembros de la Comisión de Reforma, en orden a colaborar individualmente, y al margen de su actuación como integrantes de la Comisión, en todas las actividades y estudios tendientes a perfeccionar el esquema jurídico que se propone la Junta de Gobierno.

El Contraalmirante señor VIO advirtió que esta situación de confusión y dispersión de esfuerzos se debía a que, en la actualidad, el proceso aún no termina y siguen suscitándose problemas en lo relativo al logro de la paz social. En este orden, recordó que el nuevo Gobierno aún no cumple un mes en sus funciones y que, en consecuencia, es natural que se produzcan dificultades.

Hizo presente que en períodos normales, las nuevas autoridades de Gobierno disponen de 60 días para elaborar sus programas, previos a la asunción del mando. En este caso, sólo se dispuso de horas. Destacó que en la medida en que se afiance el proceso, las resoluciones se adoptarán después de un análisis exhaustivo de cada una de las situaciones a que éstas están llamadas a solucionar. De lo anterior, se explica la necesidad de establecer la Oficina de Coordinación que dirige el señor Rillón; dicha Oficina fue subdividida, posteriormente, en dos Subsecretarías por estimarse que, de esa forma, se obviarían las dificultades inherentes a este período inicial.

Afirmó que, con el transcurso del tiempo, el quehacer de estas Comisiones será enorme, toda vez que la Junta estima necesaria la dictación de leyes orgánicas para diferentes servicios, como también, disponer de reformas sustanciales a los Códigos y demás cuerpos legales actualmente vigentes.

El señor SILVA BASCUÑAN expresó que las circunstancias por las que atraviesa el país determinan que no se establezca aún un orden legislativo adecuado a la nueva situación.

Estimó que debían considerarse dos tipos de legislación: el primero, para crear los estatutos legales dirigidos a paliar la situación de emergencia que actualmente se vive y el segundo, conducente a la reforma del orden jurídico permanente, hecho en forma cautelosa y detallada.

Manifestó su temor de que si esta Comisión abarca en toda su amplitud la variada gama de situaciones que presenta una emergencia de esta naturaleza, sus esfuerzos serán estériles, no sólo por la complejidad de estas situaciones sino también por su vastedad.

El señor PRIETO (Ministro de Justicia), recordó que existían varios proyectos

que consultan la entrega del proceso electoral a las Fuerzas Armadas, concretamente, a la Dirección de Reclutamiento. Expresó que en la actualidad, existen países en los cuales el sistema de elecciones está a cargo de las Fuerzas Armadas, como es, por ejemplo, el caso de Israel.

El señor DIEZ manifestó que, para un mejor desenvolvimiento de las Subcomisiones, éstas deberían integrarse sólo por especialistas en cada una de las materias que les corresponderá desarrollar, sin perjuicio de invitar a diferentes personeros para escuchar su opinión respecto de asuntos determinados.

El señor GARCIA hizo presente que a raíz de las elecciones parlamentarias de marzo último, el entonces Ministro del Interior señor Prats, designó una Comisión especial para estudiar la reforma de la Ley General de Elecciones. Esta Comisión elaboró un anteproyecto que puede servir de pauta inicial para el estudio que ahora se propone.

El señor EVANS intervino para proponer el nombre de don Eric Campaña Barrios como integrante de esta Subcomisión Electoral.

— Así se acuerda.

Posteriormente, se adoptó el siguiente procedimiento:

Los señores Barros, Bruna y García, propondrán un plan de trabajo a la Comisión de Reforma, el cual será coordinado por el General señor Palacios y el señor Sergio Rillón, y una vez establecidas las conversaciones con este último, la Subcomisión se constituirá a fin de desarrollar su trabajo.

En seguida, la Comisión se reunió con las personas propuestas para integrar el grupo de trabajo que tendrá a su cargo el estudio del Estatuto Legal de los Medios de Comunicación Social relacionados con la prensa, radio, cine y televisión.

Asistieron los señores Rolando Molina Reyes, Pedro Montero Ferhman, en representación de don Fernando Léniz Cerda, Carlos Sepúlveda Vergara, Miguel Schweitzer Walters y Patricio Prieto Sánchez.

El señor ORTUZAR (Presidente), destacó que los medios de comunicación social tendrán, en lo futuro, especial trascendencia para afianzar el régimen democrático que se pretende restaurar en el país y, al mismo tiempo, para formar una nueva conciencia nacional y una mentalidad en nuestra juventud inculcándole a las nuevas generaciones los grandes principios que deben informar su personalidad, tales como el amor a la patria, el sentido del honor, del deber, del trabajo, del sacrificio, de la honradez, de la solidaridad, etc., para hacer de Chile un país grande y próspero. Recalcó que el régimen marxista había utilizado los medios de comunicación social como vehículo de concientización de su nefasta política y que, valiéndose de distintos procedimientos ilegítimos había tratado de silenciar

permanentemente los medios de expresión de la oposición. La nueva legislación, añadió, deberá garantizar realmente la libertad de expresión en toda su extensión, para permitir la libre y fidedigna información a la opinión pública sin que existan presiones de ninguna especie y velando porque ella no lesione la honra de las personas.

El señor DIEZ expresó que los sistemas democráticos modernos entregan una efectiva participación, en las decisiones gubernamentales, a los grupos de base y organismos comunitarios, en donde la información veraz y fidedigna adquiere su real importancia. Se trata, por consiguiente, de evitar la formación de centros de poder, ya sea de particulares o del propio Estado, que en un momento determinado puedan gobernar a su arbitrio los medios de comunicación social, como son la prensa, radio y televisión. Por este motivo, agregó, la preocupación de la Subcomisión debe centrarse en la elaboración de un estatuto legal de los medios de comunicación social que permita en forma igualitaria y pluralista expresarse a las diferentes corrientes de opinión que persigan la consecución del bien común y bienestar de la ciudadanía. A su juicio, las actividades políticas que los gobernantes emprendan o adopten en cualquier aspecto de la vida nacional, deben ser conocidas por la opinión pública, situación que obliga a los medios de difusión y comunicación a reflexionar sobre la responsabilidad que en este aspecto les corresponde asumir, especialmente en lo que atañe a la televisión.

Finalmente, señaló, el estatuto legal de los medios de comunicación social deberá incorporarse como ley complementaria de la Constitución, conteniendo, esta última., sólo los principios o conceptos fundamentales de esa legislación.

En seguida, se intercambiaron ideas acerca de los integrantes que formarán esta Subcomisión y del procedimiento a que se sujetarán sus sesiones:

- 1) Se propuso su integración, aparte de los miembros presentes, con las siguientes personas: Juan Hamilton Depassier, Carlos Ashten Ugalde, Luis Muñoz Ahumada, y un representante de los diarios de provincia.
- 2) El señor Ministro de Justicia consideró conveniente que participaran en esta Subcomisión personas que representaran el pensamiento de las diversas zonas del país, ya sea como miembros permanentes o asesores de ella.
- 3) A insinuación del señor SEPULVEDA, se recomendó como documento de consulta de la Subcomisión, los trabajos elaborados recientemente por la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Chile y por el Instituto de Docencia e Investigaciones Jurídicas.
- 4) Se recomienda que la Subcomisión se integre con el menor número de personas, sin perjuicio de que ella se haga asesorar por los especialistas o representantes de las distintas actividades del país que estime conveniente.

Además, se le otorga amplia facultad para elaborar su programa de trabajo, recomendando que debe ceñirse, en lo posible, al establecimiento de los principios o bases fundamentales en que se debe inspirar la futura política de los medios de comunicación social que existan en el país.

En seguida, se suscitó un prolongado debate en el que intervinieron todos los miembros de la Comisión, que a continuación se resume:

1) La nueva Constitución Política sólo debe contener los grandes lineamientos o principios fundamentales en que han de sustentarse los diferentes poderes del Estado, las garantías constitucionales y los derechos y deberes de los ciudadanos. Por consiguiente, las disposiciones que sólo tengan por objeto establecer el funcionamiento de las instituciones o el ejercicio de los derechos o garantías individuales, deberán dictarse a través de leyes complementarias de la Constitución. Por lo tanto, el texto constitucional será el último cuerpo orgánico en elaborarse, el que sólo deberá reflejar los principios básicos de esa legislación complementaria.

2) Si bien el trabajo de la Comisión se debe centralizar en el estudio de la redacción de una nueva Constitución Política, es posible, también, que a petición de la Junta de Gobierno o por su propia iniciativa, proponga una determinada legislación que podría aplicarse en el actual estado de emergencia por el que atraviesa el país. En este sentido, el señor Ministro de Justicia estimó de importancia la labor de asesoría que le corresponde a la Comisión de Reforma Constitucional, a fin de hacerle presente al Gobierno sus inquietudes y sugerencias sobre materias específicas que en determinado momento se puedan abordar, sin que ello constituya limitación de las facultades de que goza la Junta de Gobierno.

3) El señor SILVA BASCUÑAN estimó de importancia determinar la competencia de la Comisión de Reforma Constitucional, ya que a su juicio, aparte de la labor de constituyente que le es propia, creía ver otra de carácter legislativo. Manifestó que al ampliar en forma desmesurada su competencia, se corría el riesgo de confundir las normas jerárquicas, situación que podría conducir a que la Comisión tomara la responsabilidad de organizar todo el nuevo ordenamiento jurídico que deberá regir en el país, lo que estima peligroso para el buen éxito de su gestión.

Diversos miembros de la Comisión hicieron presente que su labor fundamentalmente, tendría por objeto proponer un proyecto de nueva Constitución y sus leyes complementarias, que serían preparadas por Subcomisiones o Comisiones especiales de acuerdo con los principios básicos de la Carta. Estos estudios se pondrán en conocimiento de la Comisión de Reforma Constitucional para su sanción o revisión.

En seguida, la Comisión se reunió con las personas propuestas para integrar la Subcomisión encargada de estudiar el Derecho de Propiedad en sus diversos aspectos.



Asistieron los señores Julio Philippi Izquierdo, Carlos Urzúa Barros, Carlos Ruiz Bourgeois y Samuel Lira Ovalle.

El señor ORTUZAR destacó que la labor de esta Subcomisión debía centrarse en la búsqueda de los conceptos y principios fundamentales que deberán incorporarse al texto constitucional para afianzar y resguardar la garantía del derecho de propiedad, ya sea en su aspecto agrícola, minero o urbano. Agregó que el derecho de propiedad es el fundamento de las libertades públicas y base esencial para el desarrollo económico del país. También indicó que será de su competencia la creación de una eficaz legislación económica que tenga por finalidad desterrar la aplicación y práctica de los llamados "resquicios legales", vía ilegítima que destruyó el derecho de propiedad en el país.

Asimismo, a indicación del señor DIEZ, esta Subcomisión deberá preocuparse de la reforma empresarial para establecer una democracia económica, así como de precisar las actividades que deberán permanecer en poder del Estado.

En seguida, usó de la palabra el señor PHILIPPI, cuya intervención se resume a continuación.

Expresó que los sectores técnicos debían ser quienes dieran a conocer sus inquietudes y, una vez planteadas sus ideas, se intentaría dictar las grandes líneas en que debe sustentarse nuestro régimen de desarrollo económico, ya que los problemas de política económica no se resuelven a través de textos rígidos.

Le pareció indispensable crear o establecer leyes constitucionales de carácter intermedio entre la Carta Fundamental y la ley común, puesto que existen materias que deben regularizarse o modificarse con un quórum de aprobación superior al establecido para estas últimas.

Igualmente, se refirió a la necesidad de solucionar los problemas de carácter contencioso administrativo que se suscitan entre particulares y organismos públicos, por la interpretación que se hace en la aplicación y ejercicio de los derechos individuales. Señaló que si bien es importante entregar la competencia de estos asuntos al conocimiento de un tribunal ordinario, a su juicio, es fundamental crear un sistema que evite los abusos de poder.

Finalmente, consideró indispensable coordinar las normas fiscalizadoras de la Contraloría General de la República para evitar discrepancias con los fallos de los tribunales cuando éstos conozcan de un requerimiento de los particulares. Al efecto, estimó útil fijar ciertos criterios o pautas para reglamentar la reclamación de los particulares que se sientan afectados en sus derechos, ya que la garantía constitucional se transforma en teórica cuando no se define la órbita en que deben desenvolverse las personas.

El profesor señor RUIZ señaló que existen muchas interrogantes que formular e inquietudes que expresar al estudiar una política minera orgánica. La minería, agregó, es por esencia de carácter aleatorio, situación que obliga a rodearla de cierta seguridad jurídica para incentivar la inversión en esta actividad extractiva. La pequeña y mediana minerías, prosiguió, están paralizadas a causa de conflictos artificiales y al afán intervencionista del Estado. También hay ausencia de normas que garanticen esenciales derechos al concesionario de una pertenencia, lo que se traduce en una escasísima o casi nula inversión a raíz de la posibilidad del riesgo jurídico de que puede ser objeto el particular interesado en la explotación de un yacimiento minero.

Es indispensable, a juicio del señor Ruiz, dictar normas que tiendan a robustecer y afianzar la concesión minera y a establecer una política adecuada a la realidad geológica del país. Igualmente, es fundamental dictar un estatuto de seguridad jurídica para garantizar que las inversiones que se realicen en este campo serán respetadas.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

# **REPUBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

### **SESION 7ª, CELEBRADA EN JUEVES 11 DE OCTUBRE DE 1973**

Constitución de la Subcomisión encargada del estudio de las Leyes General de Elecciones e Inscripciones Electorales y Estatuto de los Partidos Políticos

Designación de Secretarios de las diversas Subcomisiones

Debate acerca de la competencia de la Comisión Constituyente

— Acuerdo sobre el procedimiento para celebrar las sesiones de la Comisión

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros, señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

Concurren, además, el General señor Pedro Palacios Camerón, y los señores Guillermo Bruna Contreras, Patricio Barros Alemparte y Juan Ignacio García Rodríguez.

El señor ORTUZAR (Presidente), se refirió, en primer lugar, a un artículo aparecido en la revista Ercilla relativo a la composición y funciones de esta Comisión, advirtiendo que dicha crónica era equivocada, razón por la cual se acordó enviar una comunicación a esa revista a fin de rectificar los conceptos de la publicación. (La respuesta se inserta en el acta de la sesión 8a).

A continuación, se procedió a constituir la Subcomisión que tendrá a su cargo el estudio de un sistema de inscripciones electorales, ley de elecciones y estatuto de los partidos políticos. Esta Subcomisión quedó integrada por el General señor Pedro Palacios Camerón, que fue elegido como su Presidente, y los señores Andrés Rillón Romani, Juan Ignacio García Rodríguez, Guillermo Bruna Contreras, Edmundo Eluchans Maiherbe, Patricio Barros Alemparte y Eric Campaña Barrios, sin perjuicio de los que se puedan designar en el futuro.

En seguida, el señor ORTUZAR dio cuenta de que la Comisión designó como Secretarios de las Subcomisiones a las personas que se indican a continuación:

1. — Inscripciones Electorales, Ley de Elecciones y Estatuto de los Partidos Políticos: al señor Gustavo Yáñez Bello.
2. — Estatuto Legal de los Medios de Comunicación Social: al señor José Luis Lagos López.
3. — Derecho de Propiedad: al señor Rodemil Torres Vásquez.
- 4.— Régimen Administrativo Interior y Descentralización Regional, Municipalidades, Juntas de Vecinos y Centros de Madres: al señor Rodrigo Sanhueza Olea.

El señor ORTUZAR dio cuenta a la Comisión de una conversación sostenida con el señor Sergio Rillón, en la cual le comunicó la nómina de las Subcomisiones designadas por esta Comisión para el estudio de las diferentes materias que deberán incorporarse a la nueva Constitución Política.

Expresó que el señor Rillón estima necesario, respecto de la modificación del régimen de municipalidades, vincular a la Comisión con el Alcalde de Santiago y con diferentes organismos, a fin de centralizar en una sola entidad los estudios que acerca de estas materias sea indispensable realizar.

Manifestó que la formación de un Comité que refundiera las experiencias y estudios recogidos sobre este punto, podría efectuarse por la vía de un decreto ley que contendría, a la vez, la nómina de los integrantes encargados de elaborar el respectivo programa.

Prosiguió diciendo el señor Ortúzar que tanto los señores Auditores de las tres ramas de las Fuerzas Armadas como el señor Rillón, estiman que se deben revisar los conceptos sobre orden público, especialmente en lo que concierne a Carabineros de Chile. Creen estos personeros que dicha materia debe tratarse en esta Comisión, invitando a representantes de las Fuerzas Armadas, previo estudio de la concepción que, sobre este asunto, tienen esas instituciones. En todo caso, y recogiendo la opinión del señor Rillón, destacó que hay consenso en las Fuerzas Armadas en que las Fuerzas de Orden (Carabineros) deben depender del Ministerio de Defensa Nacional y no del Ministerio del Interior.

El señor EVANS manifestó su temor en el sentido de que esta Comisión conozca de materias ajenas a lo que le es propio; esto es, estudiar y elaborar un nuevo texto constitucional. Explicó que, a su juicio, a esta Comisión se le solicitaba asesoría de ciertas materias de orden jurídico que la distraía de su quehacer principal: el estudio y concreción de un estatuto constitucional y demás disposiciones complementarias de la misma jerarquía que constituirán el estatuto jurídico permanente de la República. De esta manera, expresó, serán estériles los esfuerzos de la Comisión, habida cuenta de la complejidad y amplitud de estos negocios.

El señor ORTUZAR, respondiendo a la inquietud del señor Evans, declaró que esa situación había sido planteada con anterioridad a la Junta de Gobierno, habiéndose acordado la prestación de asesoría para ciertas y determinadas materias que ésta reclamara de la Comisión, no importando, por cierto, una actitud permanente de la Comisión la de incluir entre sus funciones, el asesoramiento de asuntos que no dijera relación directa con su misión de elaborar las nuevas normas constitucionales.

Sin embargo, concluyó, ello no obsta a una colaboración personal que cada miembro de la Comisión pueda brindarle al Gobierno en las materias de su especialidad.

Predicamento similar al expresado por el señor Evans, sostuvo el señor SILVA BASCUÑAN, quien afirmó la importante e histórica misión que ha aceptado esta Comisión.

De otro modo, prosiguió el señor Silva Bascuñán, los integrantes de esta

Comisión no le proporcionarán un servicio adecuado al país ni al Gobierno Diluirán su acción en cuestiones, algunas veces intrascendentes, haciendo inútil un esfuerzo que debiera orientarse a los lineamientos programáticos de la nueva Carta Fundamental.

El señor DIEZ propuso un procedimiento por el cual se obviarían las dificultades señaladas por los señores Evans y Silva Bascuñán: celebrar las sesiones ordinarias de la Comisión de Reforma los días martes y jueves. En dichas sesiones, la Comisión se abocará, exclusivamente, a materias de orden constitucional, pudiendo celebrar sesiones especiales a fin de considerar algunos aspectos que no digan relación con su preocupación fundamental. Todo ello, sin perjuicio de la colaboración que personalmente puedan prestar los integrantes de la Comisión en aquellos asuntos respecto de los cuales se solicite su intervención.

Así se acuerda.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

# **REPUBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

### **SESION 8ª, CELEBRADA EN MARTES 16 DE OCTUBRE DE 1973**

- Rectificación a una información de prensa aparecida en la revista "Ercilla"
- Medidas para evitar el estudio paralelo sobre materias constitucionales por otros organismos ajenos a esta Comisión, y designación de diversas Subcomisiones
- Acuerdo relacionado con las informaciones de prensa sobre el trabajo que realiza la Comisión Constituyente

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario de la Comisión, don Rafael Eyzaguirre Echeverría.

El señor ORTUZAR (Presidente), dio lectura a una comunicación que, en nombre de la Comisión, le envió a don Luis Hernández Parker, a fin de rectificar una información relacionada con la composición, finalidades y objetivos encomendados a la Comisión. Dicha publicación apareció en la Revista Ercilla de la primera semana del mes de octubre del año en curso.

El texto de la rectificación es el siguiente:

"Santiago, 11 de octubre de 1973. Señor don Luís Hernández Parker. Revista Ercilla. Presente. De mi consideración: En nombre de la Comisión encargada por la Excma. Junta de Gobierno de preparar un proyecto de nueva Constitución Política del Estado, le dirijo esta carta con motivo de su artículo publicado en el último número de la Revista Ercilla intitulado "Nueva Constitución en Cámara Lenta".

La Comisión ha estimado necesario hacerlo, porque si bien en él se hacen algunas apreciaciones de carácter general que se ajustan a la verdad, porque responden a los grandes postulados que inspiran a la Junta y a los anhelos de la inmensa mayoría de la ciudadanía hastiada de la politiquería no es menos que contiene otras aseveraciones absolutamente equivocadas.

La Comisión ha estimado que en ésta etapa inicial de sus estudios no sería propio ni procedente avanzar opiniones sobre conceptos o disposiciones de la nueva Carta Fundamental. Ello se hará en la oportunidad que corresponda, previo conocimiento y aprobación de la Excma. Junta de Gobierno.

Agradeciéndole la publicación de estas líneas en el próximo número de la Revista Ercilla, lo saluda atentamente, su affmo. y S.S. (FDO.): Enrique Ortúzar Escobar. Presidente de la Comisión".

En seguida, dio cuenta de una entrevista sostenida con el Contraalmirante señor Rodolfo Vío, en la que éste le anunció que la designación de la Comisión de Reforma Constitucional está pronta a oficializarse y publicarse la resolución respectiva en el Diario Oficial.

A continuación, se refirió a una reunión celebrada con el señor Sergio Rillón, Jefe de la Oficina de Coordinación Jurídica, para estudiar la conveniencia de evitar se realicen estudios paralelos sobre materias constitucionales por otros organismos ajenos a esta Comisión. Expresó que el señor Rillón le había manifestado su conformidad con el establecimiento de las diferentes Subcomisiones, excepto la que dice relación con el estudio de la reforma al



régimen municipal. En este sentido, informó que el Alcalde de Santiago proyecta la formación de una Comisión destinada al conocimiento de esta materia, decreto que hará llegar a esta Comisión, para luego, en forma conjunta, resolver su creación.

Posteriormente, hizo presente que aún no se constituye la Subcomisión encargada de estudiar el nuevo régimen Administrativo Interior, Descentralización Regional, Municipalidades, Juntas de Vecinos y demás organismos de base, en razón de que, como se ha dicho, es necesario previamente designarla de común acuerdo con el señor Alcalde de Santiago.

La Comisión faculta a su Presidente para ponerse en contacto con esa autoridad edilicia a fin de efectuar la coordinación del caso.

A indicación del señor DIEZ, se acuerda dividir en dos Subcomisiones las materias de que estará encargada de estudiar la Subcomisión individualizada anteriormente.

La primera Subcomisión se abocará al estudio del problema de la Descentralización Regional y, la segunda, tendrá por objeto la redacción de un estatuto legal acerca del régimen municipal, Juntas de Vecinos y demás organismos de base.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente), reiteró la necesidad de formar otra Subcomisión encargada del estudio de un régimen especial sobre Orden Público, Estado de Sitio y Estado de Emergencia. Declaró que sería conveniente que estas situaciones de excepción fueran controladas por nuestras Fuerzas Armadas.

A continuación, el señor Secretario, don Rafael Eyzaguirre, propuso un proyecto de Reglamento por el que se regiría el funcionamiento de la Comisión de Reforma, el cual con pequeñas variantes podría servir, también, para las Subcomisiones.

La Comisión acordó discutir y aprobar el proyecto de Reglamento en su próxima sesión.

En seguida, usó de la palabra el señor EVANS, quién expresó la necesidad de fijar normas de conducta de los miembros de la Comisión frente a los asedios de la prensa. Manifestó que algunas veces se podrían producir desinteligencias derivadas de las declaraciones públicas que formularan sus integrantes. Al respecto, citó una publicación de la Revista A.B.C. de Madrid, en la que se consignan afirmaciones del señor Enrique Ortúzar que, a su juicio, distan mucho de reflejar el pensamiento del señor Presidente. Le llamó la atención lo que habría expresado el señor Ortúzar en el sentido de que era necesario en Chile abolir el sufragio universal.

El señor ORTUZAR (Presidente), desmintió enfáticamente dicha especie; declaró que jamás había afirmado tal cosa y que, seguramente, el periodista

que lo entrevistó había confundido la abolición del sufragio universal con la necesidad, urgente de depurar los registros electorales, toda vez que es público y notorio que en las últimas elecciones parlamentarias de marzo pasado se produjeron fraudes en el proceso electoral.

Con todo, terminó el señor Ortúzar, la Comisión ya había adoptado un acuerdo en el sentido de restringir al máximo posible las declaraciones a los periodistas chilenos y conceder, con la mayor cautela, entrevistas a periodistas extranjeros con el objeto de restablecer la verdad de lo que acontece en el país.

Sobre este punto, el señor DIEZ sugirió la posibilidad de proponer a la Junta de Gobierno la emisión de un boletín oficial a fin de dar a conocer a la opinión pública, la labor de esta Comisión.

El señor GUZMAN fue de opinión de dar a la publicidad la nómina de los miembros de esta Comisión y de las Subcomisiones, previa revisión de los objetivos que se persiguen para nuestro ordenamiento constitucional y que se contienen en el memorándum aprobado anteriormente por esta Comisión, el que también se daría a conocer a la opinión pública una vez que la Junta de Gobierno le prestara su aprobación.

Agregó que no era partidario de publicitar las fórmulas o mecanismos para cumplir dichos objetivos, con excepción de la que se establecerá en la elección de Presidente de la República. Para este caso específico, es necesario explicitar que habrá una segunda elección en el evento de que ningún candidato logre la mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos. En este caso, la elección se llevará a efecto entre los candidatos que obtuvieren las dos más altas mayorías relativas.

Una vez que el Gobierno revise esta proposición, continuó el señor Guzmán, se anunciará que no se concederán entrevistas a la prensa a menos que el Gobierno juzgue necesario dar a conocer los progresos alcanzados por esta Comisión, sobre materias específicas.

Así se acuerda.

El señor SILVA BASCUÑAN, aludiendo a lo expresado por el señor Guzmán, manifestó que entendía que la labor de la Comisión era la de elaborar un informe a la Junta de Gobierno para que ésta, si lo aprueba, lo dé a la publicidad.

El señor ORTUZAR (Presidente), reiteró la necesidad de revisar el memorándum en que se contienen los objetivos de la nueva Constitución. A su juicio, lo primero será llegar a un consenso respecto de los lineamientos generales en que se sustentará el nuevo orden institucional. Sugirió que en la próxima sesión se estudiara un documento con las ideas matrices que deben incorporarse al texto constitucional. Este documento se someterá, posteriormente, a la consideración de la Junta de

Gobierno en los términos propuestos por el señor Guzmán.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

# **REPUBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

### **SESION 9ª, CELEBRADA EN MARTES 23 DE OCTUBRE DE 1973**

- Cuenta de las comunicaciones recibidas por la Secretaría de la Comisión
- Oficio a los diferentes Ministerios para obtener la coordinación con esta Comisión Constituyente
- Debate sobre la competencia de la Comisión
- Se inicia la discusión acerca de las ideas matrices y fundamentales que se deben incorporar a la nueva Constitución, para concretarlas en la redacción de un documento base y darlas a conocer al Supremo Gobierno
- Usan de la palabra los señores Evans (página 5), Lorca (página 6), Guzmán (página 7), Silva Bascuñán (página 8), Díez (página 9), y Ortúzar (página 11).

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascañán.

Actúa de Secretario de la Comisión, don Rafael Eyzaguirre Echeverría.

### **CUENTA**

El señor EYZAGUIRRE (Secretario), da cuenta de las siguientes comunicaciones recibidas por la Secretaría de la Comisión:

a) Del señor Ministro de la Corte Suprema, don José María Eyzaguirre Echeverría, con la que propone que la Subcomisión de Reforma Constitucional, en lo que se refiere al Poder Judicial, quede integrada, aparte de SS., por los siguientes magistrados: Gustavo Chamorro Garrido; Sergio Dunlop Rudolffi; Gabriel Ogalde Márquez y Armando Alvarez González;

b) Del señor Subsecretario de Coordinación Jurídica, don Sergio Rillón Romaní, con la que acompaña un oficio del señor Alcalde de Santiago con el que propone a las siguientes personas para que integren la Subcomisión encargada de estudiar la modificación al régimen y legislación municipal: José Fernández Richard; Jorge Reyes Riveros; señora Mariela Corral Barrios; señora Lilian Jijona Oddó; Sergio Guzmán Reyes; Luis Valenzuela Candela; Armando Valdivieso Valdivieso y Víctor Bravo Bobadilla;

e) Del señor Alcalde de la Municipalidad de Santiago, relativa a la misma materia anterior, en la que propone a las siguientes personas: José Fernández Richard; Luis Manríquez Reyes; Sergio Pizarro Contreras; Arturo Aylwin Azócar; Juan Infante Philippi y Marco Antonio López Tovar, y

d) De las siguientes Subcomisiones de esta Comisión de Reforma Constitucional, con las que comunican su constitución y los días y horas de sus sesiones ordinarias:

— INSCRIPCIONES ELECTORALES, LEY DE ELECCIONES Y ESTATUTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS: General Pedro Palacios Camerón, (Presidente); Patricio Barros Alemparte; Guillermo Bruna Contreras (Vicepresidente); Juan Ignacio García; Andrés Rillón; Eric Campaña; Edmundo Eluchans; Jorge Lecanelier; Santiago Morán; Jaime del Valle y Sergio Dávila Echaurren. Secretario: Gustavo Yáñez B. Esta Subcomisión celebrará sus sesiones ordinarias los días martes y jueves a las 10 horas.

— ESTATUTO LEGAL DE LOS MEDIOS DE COMTJNICACION (PRENSA, RADIO, CINE Y TELEVISION): Miguel Schweitzer Walters (Presidente); Carlos Ashton Ugalde; Carlos Figueroa Serrano; Juan Hamilton Depassier (o en su reemplazo don Juan Achurra Larraín); Presbítero don Raúl Hasbúri Zaror; Rolando Molina Reyes; Pedro Montero Ferhman; Luis Muñoz

Ahumada; Carlos Paul Lamas; Patricio Prieto Sánchez y Carlos Sepúlveda Vergara. Secretario: José Luis Lagos L. Esta Subcomisión celebrará sus sesiones ordinarias los días miércoles de cada semana de 9 a 12 horas.

— DERECHO DE PROPIEDAD José María Eyzaguirre García de la Huerta (Presidente); Eduardo Dagnino Mac Donald; Samuel Lira Ovalle; Julio Philippi Izquierdo; Carlos Ruiz Burgeois; Sergio Rossel Cowper; Jaime Silva Silva y Carlos Urenda Zegers. Secretario: Rodemil Torres V. Esta Subcomisión celebrará sus sesiones ordinarias los días miércoles de 15.30 a 18.30 horas.

Se hace presente que esta Subcomisión está integrada, además, por los señores Gonzalo Figueroa Yáñez y Pedro Jesús Rodríguez González, según constancia que aparece en la página 4 de esta acta.

— Se acuerda archivarlas.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente), propone los nombres de los personeros de CORFO, señores Antonio Tusset Jorrat y José Zavala de la Fuente para integrar la Subcomisión de Descentralización Administrativa. Además, el señor EYZAGUIRRE (Secretario), señala que algunos miembros de la Comisión han manifestado interés por que participe en esa Subcomisión el Secretario Abogado de la Municipalidad de La Reina, don Lionel Bastías Romo, quien ha realizado interesantes trabajos sobre las características que deberá tener el nuevo régimen municipal, los que están en poder de la Secretaría a disposición de los integrantes de la Comisión.

Se acuerda aceptar los nombres propuestos y facultar al Presidente de la Comisión para entrevistarse con el señor Contralor General de la República a fin de hacerle presente la necesidad de que algún representante de esa Institución se integre a la Subcomisión que se proyecta.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario), manifiesta que para evitar dificultades de carácter administrativo y confusiones con organismos públicos con los cuales la Comisión pudiera tomar contacto, es necesario denominar "Subcomisiones de Reformas Constitucionales" a los grupos de trabajo que se han estado designando, agregándole a su denominación la materia específica de que se van a ocupar. Así por ejemplo, la primera Subcomisión de la Reforma Constitucional será relativa al Poder Judicial.

Unánimemente se acuerda adoptar la forma de denominación recién propuesta.

En seguida, se acuerda dirigir oficio a los diferentes Ministerios con el objeto de solicitarles antecedentes sobre la posible constitución, en ellos, de Comisiones encargadas de estudiar materias determinadas y específicas que, en su oportunidad, también deberán ser conocidas por esta Comisión de Reforma, a fin de obtener la debida coordinación al respecto.

El texto del oficio es el siguiente:

“Santiago, 26 de octubre de 1973.

La Comisión nombrada por la Excma. Junta de Gobierno Militar para elaborar un proyecto de nueva Constitución Política de la República acordó, en sesión celebrada el 23 del mes en curso, dirigir oficio a US. a fin de poner en su conocimiento la nómina de los integrantes y de las diferentes Subcomisiones de trabajo que, hasta la fecha, ha designado, como asimismo los días y horas en que cada una celebrara sus sesiones ordinarias, la que, en copia, acompaño.

La Comisión está en antecedentes de que en algunos Ministerios se han constituido Comisiones para abordar y proponer modificaciones a la legislación vigente.

Si bien en su mayor parte debe tratarse de legislación de emergencia, no es menos que muchas materias pueden tener vinculación directa con los principios que deben presidir la nueva Constitución y sus leyes complementarias.

Con el fin de establecer la debida coordinación al respecto, ruego a US., si lo tiene a bien, hacer enviar a esta Comisión la nómina de las personas que componen dichos organismos de trabajo y las materias que le han sido encargadas para su estudio.

La Comisión también hace presente a US. que, si lo estima conveniente, podría un representante de esas Comisiones concurrir a las sesiones de nuestra Subcomisión que estudia las materias que le interesan a esa Secretaría de Estado.

Igualmente, informamos a US. que esta Comisión mantendrá contacto con la Subsecretaría de Coordinación Jurídica, Jefe de la cual es el señor Sergio Rillón Romaní, para los efectos a que haya lugar.

Dios guarde a US.

Enrique Ortúzar Escobar (Presidente), Rafael Eyzaguirre E. (Secretario) “.

Posteriormente, se acuerda designar al señor Pedro Jesús Rodríguez González, como integrante de la Subcomisión relativa al derecho de propiedad y también al señor Gonzalo Figueroa Yáñez, quien había sido propuesto anteriormente por don Jorge Ovalle y por el señor Secretario, para integrar el mismo grupo de trabajo.

A continuación, se suscita un breve debate en el que intervienen los señores Silva Bascuñán, Guzmán, Ortúzar y Díez para delimitar la competencia y las materias que debe conocer esta Comisión, así como sus Subcomisiones.

Existe acuerdo en que la principal tarea de la Comisión la constituye la elaboración de un nuevo texto constitucional y, hasta donde fuere posible,

de sus leyes complementarias. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión o las diferentes Subcomisiones podrán prestar, a requerimiento del Gobierno, asesoría para el estudio de la legislación de emergencia que habrá de dictarse en el período previo a la aprobación final de la Carta Fundamental. Esta colaboración podrá efectuarse siempre que no interfiera el cumplimiento del objetivo central para el cual fue nombrada esta Comisión. Lo anterior es sin perjuicio de la colaboración individual que quiera prestar en este sentido cualquier miembro de la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente), manifiesta que esta sesión tiene por objeto iniciar la discusión de las ideas matrices y fundamentales que se deben incorporar a la nueva Constitución Política, para luego concretarlas en la redacción de un documento base y darlas a conocer al Gobierno. Hace presente que con anterioridad, y cuando la Comisión no estaba constituida con la totalidad de sus miembros, se elaboró una minuta con los principios y postulados fundamentales que debía contener la nueva Carta, memorándum que puede servir de base para esta nueva discusión.

El señor EVANS señala que ha elaborado un documento, que se transcribe más adelante, con el propósito de procurar fijar las metas y objetivos que debe perseguir la nueva Constitución Política. Advierte que ha preferido no señalar los mecanismos, instrumentos o estructuras a los cuales deberá ceñirse la nueva institucionalidad que se proyecta para el país. También, agrega, en dicho documento se elimina toda expresión que pudiera parecer prohibitiva o represiva o que significara el resultado de un texto constitucional inadecuado.

En este aspecto, manifiesta, ha seguido la tónica de la Constitución alemana, al establecer como objetivo fundamental de la nueva Constitución Política, la afirmación de los valores permanentes de la chilenidad o de la Nación chilena. Igualmente, y para no caer en una redacción negativa, ha considerado útil disponer que los partidos políticos deberán comprometerse ideológicamente con el Estado de Derecho y con la subsistencia del régimen democrático y republicano.

El documento presentado por el señor Evans es el siguiente:

#### “OBJETIVOS FUNDAMENTALES DE LA NUEVA CONSTITUCION POLITICA”

1. — Afirmación de los valores permanentes de la Nacionalidad chilena. — La estructura constitucional procurará destacar y reforzar el imperio de los valores esenciales de la chilenidad y por ello buscará que el poder sea ejercido con autoridad, responsabilidad, celo y eficacia, en beneficio de toda la comunidad, en un régimen político de autoridad, progreso social y libertad.

2. — El Estado.- La Constitución organizará un Estado de Derecho moderno, dinámico, impulsor del desarrollo económico y cautelador de los derechos esenciales y de la dignidad de las personas, en un régimen



democrático y republicano.

3. — La Soberanía. — El poder político originario reside en el pueblo chileno y la Constitución buscará su participación real, efectiva y responsable en los procesos cívicos de designación de los gobernantes y en los demás actos de control o de decisión que le sean sometidos por la Constitución. Los partidos Políticos se organizarán y actuarán conforme a los principios de democracia interna que señale la ley y deberán mantener en su definición ideológica y en la conducta de sus militantes una irrestricta y permanente adhesión al sistema democrático y republicano de gobierno y a los principios y valores que sustentan el Estado de Derecho.

4. — El Gobierno. — La Constitución buscará consagrar un régimen presidencial que sea expresión real de las verdaderas mayorías del pueblo chileno. El presidencialismo descansará en tres bases: autoridad, control, responsabilidad.

5.— El Congreso.— Debe representar a todas las corrientes de opinión y Partidos Políticos en una tarea real, creadora y ágil de colegislación, debidamente asesorada, y de fiscalización del aparato estatal.

6. — La Fuerza Pública.

7. — Los Tribunales de Justicia.

8. — Contraloría.

9. — Descentralización regional.

10. — Derechos y deberes individuales y sociales. — Punto 3º, 4º (inicial) 5º del original". (Memorándum consignado en el acta de la sesión 3?)

En seguida, usa de la palabra el señor LORCA, quien considera necesario dejar constancia, en primer lugar, que la Constitución que se proyecta debe ser breve y sumaria, conteniendo sólo los principios y postulados fundamentales en que debe sustentarse la nueva institucionalidad.

Especial importancia le atribuye el señor Lorca, a la necesidad de crear y consagrar en la Constitución un estatuto jurídico que destaque en términos significativos la participación que en el proceso político y económico del país les corresponderá a las fuerzas sociales que conforman, en estos momentos, la realidad de Chile. Ellas son nuestras Fuerzas Armadas, los gremios, la juventud y un importante sector que no es posible tipificar en la actualidad, pero que permanece al margen de los acontecimientos nacionales.

Agrega que le parece necesario determinar la estructura del Estado, la que, a su juicio, debe adoptar el sistema de descentralización básica que signifique la división del país en zonas que realmente tengan elementos comunes con el objeto de lograr el bienestar económico y social de sus

habitantes.

Destaca, asimismo, que es importante mantener y definir el concepto de "República", el que, como ha dicho, debe ser socialmente descentralizada, incorporando la idea de "representación orgánica", para que los gremios y partidos políticos se integren efectivamente al proceso de desarrollo y progreso del país y sean vehículos eficaces para obtener tales aspiraciones.

Es partidario de establecer un adecuado sistema de control y fiscalización de las actuaciones de los organismos del Estado. En este sentido, cree que aparte de la fiscalización de carácter legal que realiza la Contraloría General de la República, debe existir un control sobre la eficiencia con que los diversos organismos de la administración ejercen sus atribuciones, estableciendo severas responsabilidades para el caso en que la autoridad no observe la conducta que una determinada norma jurídica le mande cumplir.

Considera, además, indispensable el establecimiento de mecanismos adecuados para otorgar una protección eficaz a los derechos consagrados en la Constitución que favorezcan a las personas, a la familia o a los órganos intermedios.

Finalmente, con respecto a la redacción del memorándum, que debe contener los objetivos fundamentales de la nueva Constitución, el señor LORCA manifiesta ser partidario de que sólo se incorporen las ideas básicas, dejando de lado los mecanismos que harán operante el funcionamiento del sistema institucional. No cree conveniente referirse a una eventual composición del Senado o de la segunda vuelta en las elecciones presidenciales, por cuanto no se ha decidido si el Poder Legislativo será uni o bicameral, así como tampoco se ha resuelto acerca del procedimiento mediante el cual se llevará a efecto la elección de Presidente de la República.

El señor GUZMAN señala que entre el memorándum que contiene los objetivos fundamentales de la nueva Carta, que figura en el acta de la sesión 3a de esta Comisión, y el elaborado por el señor Evans, existen pequeñas diferencias. Expresa, sin embargo, que acepta la proposición de sustituir el concepto de "Constitución Nacionalista" por el de que la estructura constitucional procurará destacar y reforzar los "valores esenciales de la chilenidad".

En seguida, el señor Guzmán precisó algunas ideas fundamentales que pasan a señalarse:

- 1) Al establecerse los objetivos y principios fundamentales de la nueva Constitución, sería conveniente precisar las grandes instituciones por medio de las cuales se harán efectivos esos postulados;
- 2) Destacar que el régimen presidencial está inspirado en los principios de autoridad, control y responsabilidad, que serán los que caracterizarán al

nuevo régimen jurídico chileno, con el objeto de devolverle la confianza a la ciudadanía que dudaba de la conveniencia de mantener este sistema político. Lo que se pretende, agregó, es que exista un presidencialismo claro y fuerte, pero estrictamente fiscalizado;

3) Es fundamental fijar la posición que en el proceso social y económico deben tener los partidos políticos y los gremios. Los primeros, indicó, deben manifestarse en el ejercicio del poder político para decidir la solución de los problemas que afectan a la colectividad. Los gremios, que sólo cuentan con una visión local y parcial de la realidad del país, no deben tener una participación decisoria en los problemas nacionales. Pero, en cambio, debe considerárseles como expresión importante del poder social, y su voz técnica y especializada debe, por tanto, institucionalizarse como instrumento de participación consultiva en las materias que a cada sector gremial compete.

El poder político, agregó, radica en los órganos del Estado encargados de ejercer las funciones constituyente, legislativa y ejecutiva, cuyos titulares deben ser elegidos por la ciudadanía, la que también puede ejercer directamente dicho poder político a través del plebiscito o referéndum. En el primer caso, la ciudadanía se expresa en forma organizada a través del sufragio y canalizada a través de los distintos partidos políticos y sectores independientes de opinión. Se debe procurar desterrar la presión que ejerzan ciertos grupos para lograr beneficios extraordinarios que no se compadecen con la situación socio-económica del país y, también, prohibir a los partidos políticos que realicen actividades partidistas dentro de las organizaciones gremiales, con el objeto de que no se desvirtúe la expresión libre y autónoma que debe tener el poder social en su función de representar los puntos de vista de la base social organizada.

Con respecto a nuestras Fuerzas Armadas, el señor Guzmán considera que por ser ellas la expresión de la seguridad nacional, les debe corresponder una destacada participación para mantener la institucionalidad democrática del país, incluso, la de tomar su control cuando las demás instituciones hayan fracasado en su gestión gubernativa. Por este motivo, considera indispensable establecer en la Carta Fundamental la forma en que ellas deberán participar para conservar la seguridad exterior e interior de Chile, cuando se vea amenazada por situaciones parecidas a las que la obligaron a tomar el control del Gobierno.

El señor SILVA BASCUÑAN manifiesta que aprueba en general el memorándum que los miembros de la Comisión prepararon y cree que es la oportunidad en que sus nuevos integrantes presenten algunos planteamientos de carácter general.

Dentro de tal objetivo y sin mayor orden, formula las siguientes observaciones:

a) Conviene que en la ley fundamental se contengan normas que precisen

las distintas funciones del Presidente de la República y del Congreso en el manejo de las relaciones internacionales y que determinen la proyección de los acuerdos celebrados por Chile en el ordenamiento jurídico interno.

b) Sin perjuicio del encargo que se haga por el constituyente al legislador en cuanto al régimen de ejercicio de las libertades y derechos que asegure la Constitución, ésta debe sentar el principio de que no podrá interpretarse el ordenamiento jurídico positivo de ningún modo que signifique, por la falta de precisión del órgano, procedimiento y recursos correspondientes, la inexistencia o falta de eficacia práctica en el hecho de tales libertades y derechos.

c) Sin el propósito de instaurar el régimen parlamentario, que por lo demás en principio tiene numerosas ventajas, y manteniendo el presidencialismo, conviene determinar cuándo el Primer Mandatario actúa como Jefe del Estado y cuándo como Jefe del Gobierno, mediante el establecimiento de requisitos encaminados a que, en la primera situación, deba el Presidente de la República ineludiblemente respetar los valores sustanciales del ordenamiento jurídico y la voluntad clara y manifiesta de la mayoría ciudadana.

d) Conviene consagrar reglas muy claras dirigidas a impedir tanto que los partidos políticos proyecten su acción determinando la orientación de órganos, instituciones y actividades que deben estar al margen de la lucha que a los partidos compete, cuanto impedir, por otra parte, que los cuerpos intermedios o estamentos, cuyos objetivos deban mantenerse en su respectiva misión natural y orgánica, sobrepasando ésta, determinen el curso del interés general para cuya configuración y concreción deben los ciudadanos agruparse en partidos políticos.

e) Es importante consagrar con la mayor perfección y exactitud posibles los órganos de control y de fiscalización y la forma de hacer efectiva la responsabilidad de las personas que intervienen en la dirección de los negocios públicos, a fin de que se prevea toda distorsión, quebrantamiento o abuso y se aplique con oportunidad y energía la sanción, sin paralizar la expedición con que se adopten y ejecuten las decisiones del poder estatal.

f) En el proceso de formación de la ley es útil distinguir lo relativo a su preparación, iniciativa y elaboración, de lo relativo a la aprobación de las normas por los cuerpos colegisladores, ya que esta segunda etapa pertenece en forma exclusiva sólo a quienes representan, a través del sufragio universal igualitario, la voluntad nacional, en su unidad y universalidad, en tanto que en la primera puede darse cabida a los cuerpos intermedios y especializados, proporcionándoles un cauce directo y responsable que evite los aspectos destructivos y perturbadores de la presión de los grupos en defensa de sus intereses exclusivos y egoístas.

g) Considera que, sin perjuicio de las reformas de que pueda ser objeto el Tribunal Constitucional, conviene el mantenimiento sustancial de un órgano

de esa naturaleza, separado de la Corte Suprema, tanto para ejercer las funciones que le dio la reforma de 1970 u otras análogas, cuanto, por ejemplo, para aplicar la prohibición constitucional de los partidos políticos contrarios al ideal democrático y para distinguir la inaplicabilidad de las leyes constitucionales a los casos específicos que conviene reservar a la Corte Suprema, de la declaración de inconstitucionalidad de ellas, en términos generales o en el resultado consiguiente de la ineficacia de sus efectos.

h) Constituiría un progreso distinguir entre la legislación común y una jerarquía superior de normas que incluya las leyes complementarias en la Carta Fundamental o los preceptos que incidan en las materias trascendentales que el constituyente señale.

El señor DIEZ reitera que a su juicio la nueva Constitución Política debe contener las normas básicas en que se debe sustentar nuestro régimen institucional, dejando entregada a la ley complementaria—de carácter intermedio entre la Carta Fundamental y la ley ordinaria— el desarrollo de las materias que harán posible la aplicación de las disposiciones propiamente constitucionales. Estas dirán relación, por ejemplo, con los principios básicos del sistema económico; de los medios de información y comunicación; de la formación de la ley, y con el de aprobación y aplicación de los tratados. Especial importancia le atribuyó el señor Díez a este último aspecto, ya que el constituyente de 1925 no consideró las posibles irregularidades que el Presidente de la República podría cometer en uso de tal facultad. En efecto, agregó, en este último tiempo, se celebraron acuerdos bilaterales con diferentes países sobre materias propias de ley, sin que haya mediado la intervención del Parlamento para su ratificación, con lo que se ha enajenado, en cierta medida, la soberanía nacional.

Cree indispensable, también, establecer en la Constitución Política las normas sobre interpretación y aplicación de las leyes, para lograr una efectiva seguridad jurídica evitando, de esta manera, la práctica de los resquicios legales en el campo económico y constitucional.

Prosiguiendo con su intervención, el señor Díez se refirió a los grandes progresos alcanzados por los medios de información y comunicación social, destacando que han contribuido para incorporar al pueblo al conocimiento de las decisiones que nuestros gobernantes tienen que adoptar para la acertada conducción del país. En este sentido, se manifestó partidario de una necesaria, legítima y efectiva participación que debe corresponder a la ciudadanía en la solución de los problemas que preocupan al acontecer de la vida nacional, la que puede llevarse a efecto y desarrollarse desde tres ángulos diferentes: político, económico y social.

Considera que los partidos políticos, como órganos generadores del poder, deben limitar su acción a los campos que por su naturaleza les son propios, fundamentalmente en lo que respecta a las decisiones que les corresponde adoptar para defender los principios vitales de democracia o

institucionalidad del país. En este sentido, agregó, debe hacerse una distinción entre el poder de decisión, que sólo corresponde a los partidos políticos, y las funciones que competen a los organismos gremiales, para evitar que los primeros intervengan políticamente desvirtuando la finalidad que deben cumplir los diversos organismos de carácter social. Sin embargo, señaló, los gremios deben contar con una activa participación en el estudio y elaboración de las leyes, a través de las Comisiones Técnicas que al efecto se establezcan, para proponer al Congreso Nacional o al Poder Ejecutivo la legislación que les pueda interesar o discutir aquélla que afecte a sus intereses.

La Constitución debe también establecer la participación de carácter económico que le corresponde al pueblo en el proceso de desarrollo del país, señalando los principios fundamentales que aseguren a los trabajadores, profesionales o a la colectividad en general, la garantía de que sus derechos serán respetados y estimulados convenientemente. Para cumplir con este objetivo, sugirió la posibilidad de que una ley complementaria definiera el estatuto de la empresa; como igualmente, estableciera la descentralización regional del país a fin de que exista una positiva participación de los organismos sociales regionales.

Finalmente, considera necesario consagrar constitucionalmente los principios básicos de la participación social, como los de igualdad en lo que respecta a la educación y al trabajo, y las demás garantías individuales que asegura a los habitantes la Carta Fundamental.

Reconoce que la tarea no es fácil, pero considera que la Constitución debe recoger la fórmula adecuada para lograr la más eficaz participación del pueblo que permita y contribuya al mantenimiento y solvencia de nuestro Estado de Derecho. Será necesario, debido a la complejidad de la vida moderna, modificar la estructura de los organismos del Estado, pudiendo idearse la existencia de un órgano consultor, semejante al antiguo Consejo de Estado, en que tengan preponderante participación las organizaciones sociales del país.

El señor Díez se refirió, en seguida, a la necesidad de revisar el sistema de control de legalidad y de fiscalización de los actos de la autoridad, indispensable, a su juicio, para conseguir el respeto del ordenamiento jurídico y, por consiguiente, la estabilidad democrática. En este aspecto, consideró necesario modificar el actual régimen de los decretos de insistencia, a fin de evitar que se legisle al margen del Parlamento con el consiguiente perjuicio para los afectados.

Señala que en materia de fiscalización pueden distinguirse dos formas:

- 1) Una de carácter político, destinada a dar a conocer a la opinión pública los actos del Ejecutivo, para que ésta, como órgano generador del poder, esté en conocimiento de lo que realiza el Gobierno y le permita apoyarlo o sancionarlo al momento de pronunciarse en una elección popular, y

2) Una de carácter jurídico, destinada a detectar y corregir los actos o sistemas ilegales y los abusos de poder, estableciendo un tribunal competente para conocer de esta clase de requerimientos, ya que la acusación constitucional o juicio político vigente en la Carta Fundamental es, a todas luces, insuficiente para corregir los excesos, incluso, los de funcionarios menores de la administración. El Parlamento agregó, no puede transformarse en un organismo judicial, por lo que ha sugerido la existencia de un tribunal especial para que ejerza una efectiva fiscalización jurídica de los actos de Gobierno.

Precisó que la labor fiscalizadora, que se debe encomendar a un organismo autónomo e independiente, no debe caer en excesos de entorpecer o entorpecer la acción del Poder Ejecutivo, ya que su objeto será el de evitar actos ilegales y abusos de poder, restableciendo el imperio del derecho cuando éste se vea amagado.

Destacó, en seguida, que el aumento de la población trae consigo una serie de problemas que se deberán atender y solucionar, como son los de abastecimiento y de alimentación, situación que hará necesario ampliar las funciones del Estado, pudiendo, en parte, resultar lesionada la libertad individual en aras del bien común y del interés general de la población. Sin embargo, será necesario establecer efectivas garantías que protejan a los individuos de los excesos que el poder público pueda cometer frente al importante aumento de los requerimientos de la sociedad. En este aspecto, la organización familiar y social de la comunidad y los derechos humanos que se reconocen a todas las personas, deben estar efectivamente garantidos en la Constitución. Recordó haber presentado un proyecto de reforma constitucional que extendía el recurso de amparo a otras garantías constitucionales distintas de la libertad individual, a fin de restablecer los derechos de los ciudadanos que han sido vulnerados mediante el abuso de poder de la autoridad.

El señor ORTUZAR (Presidente), manifiesta que tanto el documento elaborado por el señor Evans, como las intervenciones de los restantes miembros de la Comisión, contienen ideas que serán de indudable utilidad para la redacción del memorándum básico sobre la finalidad y objetivos de la nueva Constitución de la República.

Sin embargo, con el objeto de incorporar soluciones prácticas y definitivas en el texto constitucional, estima necesario tener presente los vicios del sistema institucional vigente en el país a la época en que asumió el Mando Supremo de la Nación la Junta de Gobierno Militar.

Considera que las causas determinantes del caos político, económico y social, fueron, fundamentalmente, dos:

A) En primer lugar, el sistema institucional chileno resultaba anacrónico para encauzar los destinos del país, ya que los problemas de una Nación en desarrollo, como es Chile, son, principalmente, de carácter socio-

económico, antes que filosóficos o doctrinarios, como lo fueron a comienzos de siglo.

En razón de lo anterior, se debe idear un Poder Ejecutivo dinámico, en que los órganos del Estado tengan la agilidad y facultades suficientes para resolver rápidamente, de acuerdo al avance de la ciencia y tecnología, los problemas que con mayor urgencia afectan a la colectividad. En este aspecto, añade, es indispensable lograr una descentralización de las funciones de Gobierno que permita no sólo la solución de los problemas de la metrópolis, sino, también, la de los que atañen a las distintas zonas del país.

Asimismo, es indispensable revisar las normas relativas a la formación de la ley, para agilizar la legislación y posibilitar al Parlamento que cumpla sus funciones expedita y prontamente. El actual sistema, agregó, es engorroso y lento, a tal punto que leyes de vital importancia para la comunidad, se tramitan en un lapso superior a seis meses, circunstancia que no puede volver a ocurrir en el país.

B) La excesiva politización de las actividades nacionales contribuyó, a juicio del señor Ortúzar, el quiebre de la institucionalidad del país, ya que hacía imposible una auténtica participación del pueblo, incluso, en el ejercicio de sus derechos más esenciales, como el de petición.

En razón de lo anterior, es importante consagrar normas relativas al régimen electoral para evitar los vicios y fraudes que se pueden cometer con el actual sistema. Considera una garantía entregar a nuestras Fuerzas Armadas el control de los procesos electorales, lo que unido al uso de la tinta indeleble para impedir el doble sufragio, aseguraría la completa desaparición del fraude electoral.

Es partidario de resguardar y fortalecer los derechos de los ciudadanos, así como las garantías constitucionales que consagran la inviolabilidad del hogar, la facultad de trasladarse de un punto a otro del territorio, o de salir del país, ya que cuando son infringidas, el afectado queda en la más completa indefensión.

Finalmente, cree conveniente establecer normas destinadas a resolver los conflictos que puedan surgir entre los diferentes Poderes del Estado.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR

Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.

Secretario



## **REPUBLICA DE CHILE**

### **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

#### **SESION 10ª, CELEBRADA EN JUEVES 25 DE OCTUBRE DE 1973**

— Se aprueba el Reglamento elaborado por el señor Secretario de la Comisión, acerca del funcionamiento de la Comisión Constituyente. Se adjunta como anexo del acta

— Comunicación del señor Director del Servicio Nacional de Salud, mediante la cual propone considerar el aspecto de la salud dentro del nuevo texto constitucional. Se adjunta como anexo del acta

— Continúa el debate acerca del memorándum que contendrá las ideas matrices y fundamentales en que deberá inspirarse la nueva Constitución Política del Estado

1. — Afirmación de los valores permanentes de la chilenidad
2. — Participación solidaria o integrada
3. —Concepto filosófico del hombre y de la sociedad basado en los principios de la civilización cristiana
4. — Estabilidad del régimen democrático
5. — Acuerdos sobre la redacción del memorándum

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario de la Comisión, don Rafael Eyzaguirre Echeverría.

El señor ORTUZAR (Presidente). — Con el acuerdo de los miembros de la Comisión, da por aprobado el proyecto de Reglamento acerca del funcionamiento de la Comisión, elaborado por el señor Secretario, por encargo de sus integrantes. Se adjunta como anexo de la presente Acta.

En seguida, el señor DIEZ hace presente la necesidad de contar, para la historia fidedigna del establecimiento de la Constitución, con una versión que consigne, lo más fielmente posible, las intervenciones de los miembros de la Comisión.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario), manifiesta que está haciendo todos los esfuerzos necesarios para corregir las deficiencias que se puedan advertir en el trabajo de la Comisión. Para este efecto, añadió, el Jefe de la Redacción del Senado está arbitrando las medidas conducentes a aumentar el personal de ese Servicio, ya que en la actualidad sólo se dispone de seis personas entre taquígrafos y redactores para desarrollar esta labor en la Comisión y en las Subcomisiones designadas, y de dos funcionarios de Secretaría para levantar las actas de la Comisión.

A continuación, el señor ORTUZAR (Presidente), dio cuenta de una comunicación enviada por el señor Darwin Arriagada Loyola, Director del Servicio Nacional de Salud, en la cual le solícita considerar el aspecto salud dentro del texto constitucional, la que se inserta como anexo del Acta.

El señor ORTUZAR (Presidente), propuso acusar recibo del referido documento e invitar, en el momento oportuno, a las autoridades de Salud a fin de tratar estas materias y considerarlas en la nueva Constitución y demás leyes complementarias.

Así se acuerda

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente), invitó a los demás miembros de la Comisión a considerar, de conformidad con el acuerdo adoptado en la sesión anterior, las materias que contendrá el nuevo memorándum que se someterá a la consideración de la Junta de Gobierno.

Sugirió como punto de referencia para su elaboración, el memorándum preparado anteriormente por la Comisión y la minuta redactada por don Enrique Evans, en los que se contienen los objetivos fundamentales de la nueva Constitución Política.

El señor SILVA BASCUÑAN expresó que las ideas que él había formulado en la sesión anterior respecto del nuevo memorándum, las había consignado

en un documento que solicitó se insertara en el acta de la sesión anterior a fin de precisar sus conceptos.

Acto seguido, el señor Secretario dio lectura al referido documento, el que se acordó insertar en el acta de la sesión 9a de esta Comisión.

Posteriormente, el señor ÓRTUZAR (Presidente), destacó la conveniencia de que a fin de facilitar el desarrollo del trabajo, se podría adoptar el acuerdo de establecer los temas que contendrá el nuevo memorándum. Sugirió que el primer punto fuera el relativo a la reafirmación de los valores permanentes de la nacionalidad, nomenclatura propuesta por el señor Evans y que dice relación con lo que el memorándum anterior llama "el carácter nacionalista de la Constitución,

Así, terminó el señor Ortúzar, se podrá considerar cada uno de los puntos o materias que se abordarán en el memorándum y, en última instancia, la Comisión se preocupará de los detalles de redacción; todo ello, con la mayor flexibilidad ya que los miembros de esta Comisión no estarán constreñidos a esquemas rígidos en la elaboración de las ideas y formulación de observaciones que se planteen en el curso del debate.

El señor DIEZ expuso que el primer memorándum de la Comisión contiene, en su primer acápite, dos ideas:

La primera se refiere a la exaltación de los valores de la nacionalidad —lo que don Enrique Evans denomina "Afirmación de los valores permanentes de la Nacionalidad Chilena"— y, la segunda, introduce el concepto de la participación; es decir, incorporar al pueblo en el proceso político, social y económico de la Nación.

El señor EVANS distinguió a continuación, dos formas de participación en la vida social y económica del país:

1. — La participación interesada, que consiste en incorporar los diversos estamentos de la comunidad en función, únicamente, de sus respectivos intereses. En este caso, se produce lo que él llamó "un proceso de dispersión", en que los diferentes estamentos persiguen la satisfacción de sus propias necesidades y actúan con un interés egoísta, de grupo.

En cambio la segunda categoría de participación, esto es la participación solidaria, tiene como objetivo final posponer el interés individual de un grupo en beneficio del bien común. En ella, cada estamento hace valer sus intereses pero subordinados al interés general de la comunidad.

Esto último puede ser recogido por la institucionalidad en términos tales que, por ejemplo, si se discute una política de salarios, la decisión no sólo debe tomarse por el estamento A) —el interesado— sino que con el concurso del quórum del estamento B). Esto es, amparado por la institucionalidad que tiende a que de alguna manera se esté expresando el

bien común.

Terminó manifestando su conformidad en que debe figurar en el nuevo memorándum el concepto de la participación, de una participación solidaria en la que se incorpore la sugerencia de don Alejandro Silva de redactarla en los siguientes términos: "garantizando al pueblo una plena participación solidaria en el proceso política, social y económico de la nación".

El señor ORTUZAR (Presidente) se manifestó de acuerdo con los planteamientos formulados por don Enrique Evans. Expresó que, aún más, se podría contemplar en el texto constitucional la idea de que todas las decisiones de los gobernantes y demás autoridades deberán estar determinadas por el bien común.

Recordó que durante el régimen de la Unidad Popular, numerosos parlamentarios y políticos observaron la inexistencia de una disposición de esta naturaleza en nuestra Carta Fundamental. De haber existido, se habría facilitado la declaración de inhabilidad del Presidente por no haber éste procurado el bien común, lo que a su juicio, constituye un atentado contra la razón de ser de un gobernante que no es otra que atender el bien de la colectividad que dirige y gobierna.

Señaló que debiera acogerse esta idea, porque no sólo jugaría en relación con los organismos de base que van a tener participación, sino que también en relación con todas las decisiones que deben adoptar tanto el Gobierno como las autoridades.

El señor SILVA BASCUÑAN fue de opinión que esta idea de la participación solidaria debería rodearse de estas cuatro categorías: real, efectiva, orgánica y que surgiera de la base.

A su juicio, existen dos caminos para lograrlo:

1. — El grado de cultura y de civismo que hace que cada grupo, al defender sus intereses, no pierda de vista el interés general de la comunidad y sepa, por lo tanto, sacrificar oportunamente su interés exclusivo en beneficio del bien común.

Pero, sin perjuicio de ello, y consecuentemente del grado de confianza que se pueda tener en una democracia cada vez más perfeccionada, es que surge el segundo camino: asegurar jurídicamente el acceso de todo el pueblo al sufragio igual y universal, tanto en la generación de los órganos decisorios cuanto sirva como expresión de la voluntad del pueblo.

El señor DIEZ hizo notar que, en su opinión, la participación a través del sufragio es lo mínimo que el ordenamiento constitucional puede garantizar al pueblo, pero que en ningún caso, debe tomarse como una aspiración que una vez cumplida, agote sus posibilidades.

A su juicio, estas materias deben tratarse a propósito del capítulo relativo a los poderes del Estado; sin embargo, añadió, es preciso distinguir dos tipos de participación: la participación política que tendrá siempre el carácter de decisoria y la participación social, canal por el cual se podrán plantear todas las inquietudes y los puntos de vista de los diferentes órganos que surjan de la base social.

Terminó diciendo de que en este primer punto del memorándum sólo debe consignarse la idea de la participación, empleando un término más amplio que "solidaria". Sugirió el adjetivo "integrada" que lleva envuelto los conceptos de solidaridad y organicidad, los cuales deberían incorporarse en el texto constitucional.

El señor OVALLE expresó que era partidario de separar en el memorándum los conceptos de reafirmación de los valores permanentes de la Nacionalidad y el de la participación.

Explicó que no obstante tener alguna vinculación, constituían entidades distintas debiendo por lo tanto distinguirse cada una de ellas en aras de una mayor claridad.

El señor GUZMAN declaró que no obstante atribuirle fundamental importancia al concepto de la participación, éste no tiene la jerarquía suficiente como para figurar en el mismo nivel del punto que se refiere a la reafirmación de los valores permanentes de la Nacionalidad.

En cambio, hay otra cuestión que, si bien está implícitamente en todo el texto, es necesario —para el conocimiento de la opinión pública nacional y extranjera—, dejar constancia expresa.

Dicha cuestión dice relación con la concepción del hombre y de la sociedad que inspirará la nueva Constitución. A su juicio, toda la doctrina sobre el Estado, la soberanía, la democracia, el gobierno y los derechos individuales y sociales, descansa en una concepción cristiana del hombre; en el reconocimiento de que el hombre encierra valores espirituales que están más allá del ordenamiento jurídico positivo.

Aún cuando reconoció que el tema es de suyo difícil y polémico, propuso agregar, en el primer punto, algunas ideas que precisaren esta concepción cristiana del hombre y de la sociedad.

El señor ORTUZAR (Presidente), expresó que la idea formulada por el señor Guzmán, seguramente era compartida por todos los miembros de la Comisión.

Agregó que el concepto filosófico del hombre y de la sociedad, presidirá otros principios fundamentales como la protección de la persona humana, su integridad física y moral, su dignidad y sus derechos fundamentales.

Precisó que hasta el momento, hay acuerdo en cinco puntos, los que deberán desarrollarse en el memorándum. Ellos son: 1. — El concepto de la reafirmación de los valores permanentes de la Nacionalidad; 2. — El concepto de la integración, que se opone al de lucha de clases; 3. — El concepto filosófico del hombre y de la sociedad basado en los principios de la civilización cristiana; 4. — El concepto de la participación solidaria o integrada, y 5. — El concepto del bien común.

Se acuerda, además, separar los conceptos de la reafirmación de los valores permanentes de la Nacionalidad y el de la participación.

El señor OVALLE estimó que la concepción del hombre y de la sociedad a que aludió el señor Guzmán, incide en el concepto de democracia. Explicó que la democracia es más que un régimen político: es una forma de vida, por lo que se hace necesario definirla como un medio para alcanzar la realización integral de la personalidad humana.

En otro orden, observó la conveniencia de que, en lo posible, se trajeran minutas escritas con las ideas de cada uno, a fin de facilitar la labor de la redacción del memorándum como, posteriormente, la del texto definitivo del proyecto de Constitución.

A continuación, el señor ORTUZAR (Presidente), puso en debate el segundo punto del memorándum que se refiere a la estabilidad del régimen democrático.

El señor OVALLE opinó que, previo a examinar la estabilidad del régimen democrático, es menester debatir el tipo de régimen democrático que se pretende establecer; más aún, se hace necesario fijar algunos conceptos fundamentales sobre el Estado, de los cuales se puede derivar una concepción más acabada de la democracia.

En consecuencia, debe intentarse, con prioridad, una definición de democracia y, posteriormente, precisar la idea de la estabilidad del régimen democrático.

El señor EVANS compartió el planteamiento hecho por el señor Ovalle y añadió que acentuar el concepto de la estabilidad del régimen democrático podría, en cierto modo, reflejar la idea de que la democracia es, de suyo, un régimen precario o inseguro.

A su juicio, el concepto de la estabilidad del régimen democrático, no debe expresarse en un esquema fijo, separado de los demás objetivos que se persiguen en el nuevo orden constitucional sino, por el contrario, debe estar presente en todos los capítulos o puntos que se vayan abordando, tanto en el nuevo memorándum como en el proyecto de Constitución. Así por ejemplo, al hablar de las garantías constitucionales en lo relativo a la educación y, por consiguiente, a la libertad de enseñanza, se debe establecer como uno de los objetivos fundamentales de esta garantía, la

obligación de propender a la formación, entre los educandos, de una conciencia democrática. Estas mismas ideas deben presidir el rol de los partidos políticos, reafirmando el concepto democrático al recordarles que no deben invadir la esfera de acción de otros organismos de base sino circunscribirse a lo que les es propio: la acción política.

Terminó diciendo que no era partidario de precisar, en un párrafo especial, los conceptos sobre estabilidad del régimen democrático. A su juicio, estas ideas deben fluir del contexto de la Carta Fundamental; es decir, deben estar presentes a lo largo de toda su normativa.

Posteriormente, se suscitó un debate sobre la amplitud del memorándum. Los señores Guzmán, Ovalle y Silva Bascuñán, expresaron que dicho documento debería redactarse teniendo presente: 1. — Claridad y precisión científicas, dejando constancia de manera ordenada de los objetivos de índole filosóficos y políticos que se persiguen;

2.-Lenguaje escueto pero significativo, en términos de no elaborar todo un tratado de ciencia política sino consignar la orientación que se re dará al nuevo ordenamiento jurídico. Todo ello con frases breves pero de rico contenido; 3. — Afán didáctico, en el sentido de dar a conocer a la opinión pública nacional y extranjera, las causas determinantes del deterioro progresivo de la institucionalidad y las medidas que se debieron adoptar a fin de evitar el caos total; 4. — Acoger la sugerencia de don Enrique Evans, en el sentido de no encasillar en un párrafo determinado los conceptos sobre estabilidad del régimen democrático;

5. — Acentuar los postulados y principios que animan tanto al pueblo como al Gobierno, los cuales han sido puestos en duda en el extranjero, especialmente en lo que se refiere al respeto por los derechos humanos, y 6. — Declarar, enfáticamente, que el propósito que anima a la Comisión, es el de enmendar los vicios y errores de que adolece la actual estructura constitucional.

Así se acuerda.

También, se acuerda que previo al planteamiento de la estabilidad del régimen democrático, es necesario precisar el concepto de democracia. Para ese efecto, se pueden tomar como bases las Constituciones francesa, alemana e italiana, especialmente la primera.

A continuación, el señor ORTUZAR (Presidente), observó la necesidad, no obstante el acuerdo anterior, de no constreñir demasiado el memorándum, toda vez que éste será el único que conocerá la opinión pública durante un largo tiempo.

Seguidamente, se acordó postergar para más adelante el debate sobre el concepto de estabilidad del régimen democrático, habida cuenta de que es preciso definir otros conceptos, entre ellos, el relativo a la democracia, y que ciertamente debe preceder a la noción de estabilidad de dicho régimen.

En relación con el concepto de democracia, el profesor SILVA BASCUÑAN recordó que en el llamado Estatuto de Garantías, dicho concepto se amplió a una serie de características, las que deben conservar-se y desarrollarse.

En términos parecidos se expresó el señor DIEZ, quien agregó que un párrafo sobre la democracia no sólo tendrá un valor interno sino servirá para desvirtuar apreciaciones erróneas que se han formulado en el exterior en relación con la situación del país.

El señor ORTUZAR (Presidente), opinó que debían incorporar-se en la concepción de democracia, algunas nociones relativas a la igualdad de oportunidades, especialmente en lo que se refiere a la educación. Expresó que, si bien es cierto, que en nuestro actual ordenamiento existen algunas disposiciones sobre esta materia, no es menos cierto que esa pretendida igualdad dista mucho de cumplirse en la práctica.

El señor GUZMAN hizo presente que la igualdad de oportunidades puede definirse como una aspiración programática o bien, como una declaración de intenciones de lo que pretende una sociedad democrática, a fin de que nadie quede por debajo de un mínimo necesario para vivir con dignidad, asegurando el desarrollo individual y familiar. Desafortunadamente, y a partir de ese mínimo, se produce una desigualdad que cobra especial connotación en los campos económico, social y cultural. Dicha desigualdad es inherente a la condición humana y se aprecia tanto en las sociedades occidentales como en los países socialistas.

Además, promover una igualdad muy amplia, significaría para el Estado contraer un compromiso muy difícil de cumplir. Fue de parecer de restringir el concepto de la igualdad a materias específicas en las cuales pueda llegar a ser una realidad, como por ejemplo, en lo relativo a la educación.

En el mismo orden, se manifestó renuente a rodear al concepto de democracia de muchos calificativos. Por esa vía, expresó, todo lo que la democracia envuelve se desvirtúa. Al efecto explicó que, por ejemplo, hablar de democracia pluralista es conflictivo, toda vez que aún no se conocen los límites exactos del pluralismo y se corre el riesgo de caer en contradicciones.

Sugirió, en cambio, expresar únicamente y como calificativos suficientes, los términos de democracia orgánica, social y de participación.

El señor OVALLE intervino brevemente para decir que usar la expresión "democracia social" es suficiente. En ella se contienen todos los elementos tendientes a la igualdad, dentro de lo que es compatible con la naturaleza humana.

El señor SILVA BASCUÑAN manifestó que la expresión "igualdad de oportunidades" posiblemente no sea la más feliz y reconoció que esa igualdad, en el hecho, es imposible de conseguir. Sin embargo, debe



buscarse una terminología que refleje lo mismo, ya que desde el punto de vista jurídico, es obligación del Estado arbitrar los medios a su alcance para remover los obstáculos que impiden la igualdad entre los hombres, aún cuando el derecho reconoce la existencia de desigualdades como una condición inherente al género humano.

Asimismo, estimó importante mantener, dentro de las características esenciales de la democracia, el concepto de pluralismo. Este es un complemento indispensable de aquélla. Sin su existencia, la democracia se desvirtúa; deja de ser tal. El pluralismo supone la exigencia de respetar el orden establecido: la legalidad. Implica diversidad de concepciones que tienden al bien común dentro del contexto democrático, sin importar por cierto, ideologías o doctrinas que persigan destruirlo. En una democracia pluralista, el ordenamiento jurídico posibilita el acceso de las distintas corrientes de opinión al poder, a fin de perfeccionar la idea de derecho dominante, de la organización social, etc.

Terminó diciendo que lo contrario significa el establecimiento de una sola idea, un sólo partido, una sola filosofía.

El señor ORTUZAR (Presidente), expresó que cuando se habla de pluralismo, ello se entiende en un contexto democrático en el que no tienen cabida los partidos políticos que sustentan ideas contrarias a la democracia. Desde su punto de vista, es razonable la argumentación del señor Guzmán toda vez que, como se dijo, el pluralismo no es un concepto claramente definido. Por el contrario, envuelve matices que pueden conducir a contradicciones. Con todo, fue de opinión que el pluralismo esté implícito en el concepto de democracia.

El señor EVANS expresó que, efectivamente, la expresión "pluralismo" tiene una connotación filosófica que se presta a polémica; por lo mismo, propuso emplear el vocablo "pluripartidismo" con lo cual se obviarían las dificultades a que se ha hecho referencia.

El señor OVALLE declaró no agradaarle el empleo de estas palabras aún cuando comparte los conceptos, por cuanto y no obstante que aquellas envuelven un fin noble, el uso que de ellas se ha hecho, las ha desvirtuado, transformándolas en verdaderos emblemas políticos.

El señor ORTUZAR (Presidente), resumió el debate diciendo que el concepto de democracia entendido por los miembros de la Comisión, implica las ideas de social, orgánica, de participación y pluripartidista. Propuso que la definición de esta terminología se buscara más adelante.

Así se acuerda.

En seguida, el señor Presidente sometió a discusión el punto relacionado con la estabilidad del régimen democrático.

Expresó que la Junta de Gobierno le atribuye especial importancia a los conceptos formulados en el memorándum anterior, por cuanto no basta tener una democracia en la letra de la Constitución, si no que es fundamental introducirla en la conciencia de los ciudadanos en términos tales que nunca más —para el bien del país— vuelva a instaurarse el marxismo, lo cual se logra, precisamente, a través de la educación y del uso adecuado de los medios de comunicación social.

El memorándum, en esta parte, dice:

“a) Debe propender a la formación de una conciencia democrática, fundamentalmente a través de la educación y del uso adecuado de los medios de comunicación social para destacar en forma permanente nuestros valores humanos, históricos y culturales”.

El señor SILVA señaló la conveniencia de agregar a este párrafo una idea que tienda a promover la formación de una conciencia democrática que afirme o posibilite el espíritu público y el civismo, ya que la carencia de éstos es lo que, precisamente, hace fracasar a la democracia. Hizo presente que el espíritu público se obtiene a través de la educación y del uso adecuado de los medios de comunicación social.

A continuación se dio lectura a la letra b) del punto dos del memorándum primitivo:

“b) Debe contemplar un precepto que declare que los partidos que según sus fines o la conducta de sus partidarios, vayan en contra del sistema democrático de Gobierno, son contrarios a la Constitución Disposiciones análogas se contemplan en las Constituciones más modernas de países que han atravesado por esta emergencia; baste citar como ejemplo, la Constitución alemana. Asimismo, las personas que propicien la alteración del régimen democrático, no podrán ocupar cargos públicos, sean o no de representación popular”.

El señor SILVA BASCUÑAN estimó aventurado emplear la expresión “o la conducta de sus partidarios” toda vez que ello pudiera significar una referencia a la conducta individual o moral de determinados individuos adherentes a un partido o agrupación política; en consecuencia, propuso su eliminación o reemplazo por otra terminología que reflejase más fielmente la intención que se persigue.

Además, consideró que las expresiones transcritas pueden, quizás, no ser compatibles con el momento histórico que vive el país, toda vez que se prestarán a interpretaciones antojadizas que reflejen una actitud revanchista que, por cierto, no es la intención que anima a quienes elaboran este documento.

El señor GUZMAN recordó que esa expresión es copia de la Constitución de Alemania Federal la que, en su artículo 21, prescribe lo siguiente (inciso

segundo):

“Los partidos que por sus fines o por 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 Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la inconstitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal”.

El señor ORTUZAR (Presidente), observó que esa nomenclatura se refiere a la conducta colectiva, de grupo, de los adherentes a un partido político. Explicó que es previsible sostener que un partido se constituye declarándose democrático y, en el hecho, la conducta de sus adherentes sea de índole totalitaria o antidemocrática. Lo que se desea, entonces, es evitar que surjan estos riesgos; es decir, que la conducta política no concuerde con el régimen democrático.

En razón de lo anterior, y en atención a que los términos que se emplean en el memorándum no serán necesariamente los mismos que se utilicen en la redacción del proyecto de Constitución, se manifestó partidario de mantener la nomenclatura empleada en el memorándum primitivo.

A continuación, los señores EVANS y GUZMAN propusieron reemplazar el término “conducta de sus partidarios” por “acción política de sus partidarios” y “conducta colectiva de sus adherentes”, respectivamente.

El señor EVANS expresó que no era partidario de emplear una terminología prohibitiva o restrictiva, sino de decir lo mismo con un lenguaje afirmativo, a fin de no proyectar ante la opinión pública, una imagen negativa. Así por ejemplo, en su memorándum emplea expresiones tales como “Los Partidos Políticos se organizarán y actuarán conforme a los principios de democracia interna que señale la ley y deberán mantener en su definición ideológica y en la conducta de sus militantes una irrestricta y permanente adhesión al sistema democrático y republicano de gobierno y a los principios y valores que sustentan al Estado de Derecho”.

El señor ORTUZAR (Presidente) se manifestó contrario a lo expresado por el profesor Evans. A su juicio, deben contemplarse los términos consignados en el memorándum anterior en beneficio de una mayor claridad, sin perjuicio de considerar, en su oportunidad, la nomenclatura propuesta por don Enrique Evans.

El señor GUZMAN se manifestó de acuerdo con las observaciones del señor Evans, pero estimó que difícilmente esos objetivos podrán cumplirse, por cuanto una vez publicado el memorándum la prensa en general, posiblemente, asediara a los miembros de esta Comisión o a la Junta de Gobierno a fin de clarificar el sentido de este párrafo; asedio que obligará a dichos miembros a formular declaraciones rectificando o explicando las verdaderas intenciones de las autoridades sobre esta materia.

Por otra parte, se declaró a favor de emplear la terminología usada por la Constitución alemana, pues así se logra un sólido respaldo de las intenciones que se persiguen, habida cuenta del prestigio de que goza, en el mundo entero, el régimen democrático e institucional de ese país. Así se desvirtúan los propósitos que pretenden hacer aparecer a nuestro ordenamiento jurídico como imbuido de un espíritu totalitario.

El señor EVANS intervino brevemente para reiterar su observación anterior y añadió que consideraba preferible suprimir la referencia a otras Constituciones, como es el caso, por ejemplo, de la Constitución alemana.

Igual predicamento sostuvo el señor DIEZ, toda vez que lo que se pretende es elaborar un documento que fije las líneas directrices del nuevo ordenamiento constitucional, lo cual persigue una finalidad distinta al trabajo propiamente de redacción de la Carta.

Continuando con el análisis de la letra b) del memorándum primitivo, el señor ORTUZAR (Presidente), explicó que la idea tiende a establecer, también, la prohibición de 'ocupar cargos públicos para aquellos que pretendan destruir nuestra institucionalidad democrática.

En este punto, el señor GUZMAN propuso reemplazar el vocablo "alteración" por "destrucción".

A continuación se dio lectura a la letra c) del referido punto dos:

"c) Con relación a los demás partidos políticos, la Constitución debe contemplar normas generales destinadas a asegurar que su labor se desarrolle en las materias que le son propias e inspiradas en el bien común. En este sentido, deberá contemplar expresa prohibición de extender sus actividades a la administración pública y a las elecciones que tengan lugar en los gremios, universidades y establecimientos educacionales y en general en otras actividades análogas, estableciendo las sanciones correspondientes".

El señor ORTUZAR (Presidente) explicó que esta disposición se hacía necesaria a fin de eliminar un vicio en que habían incurrido todos los partidos políticos, que consistía en intervenir constantemente en la administración de los servicios del Estado, en los gremios, universidades y, en general, en todos los conflictos que se producían en el país, hecho negativo que permitió al comunismo el acceso al poder y que era necesario extirpar de nuestras prácticas políticas.

A su juicio, el sentido del precepto es que los partidos políticos puedan actuar con la mayor libertad dentro de la órbita que les es propia.

Después de un 'breve debate se acordó eliminar la expresión "demás" que antecede a "partidos políticos" y "administración pública" significando que la prohibición se extiende no sólo a esta última, sino que a todas las

actividades nacionales.

El señor DIEZ fue de opinión de incorporar en este punto las normas que regularán las actividades de los organismos gremiales, ya que si lo que se pretende es una democracia de participación, ésta debe ser su ubicación lógica.

Dicho criterio fue compartido por don Enrique Evans.

Por su parte, el señor GUZMAN expresó que lo relativo a los partidos políticos y organismos gremiales debe ser tratado en conjunto, aún cuando pensó que sería mejor, al hablar de la estabilidad del régimen democrático, referirse a que se configurará la debida distinción de los diferentes ámbitos en que debe desenvolverse la actividad política y social en la forma que más adelante se reseñará al tratar lo relativo a la soberanía. Cuando se considere este último tema, será menester distinguir entre soberanía política y social. La primera tendrá el poder de decisión, en tanto que la segunda, el poder de representación y de participación no decisoria.

—Se acuerda aceptar la idea sugerida por el señor Guzmán en el sentido de consignar en este punto, sólo una idea de carácter general que haga referencia a que los partidos políticos y los organismos de base social deben actuar dentro de la órbita que les corresponde, precisándola más cuando se trate el concepto de soberanía.

El señor DIEZ hizo notar, a continuación, el propósito de afianzar la aspiración de establecer la segunda vuelta en las elecciones presidenciales como medio de asegurar la expresión genuina de la mayoría del pueblo. Con ello, terminó, se garantiza aún más la estabilidad del régimen democrático.

El señor GUZMAN reiteró que lo relativo al régimen democrático debe considerarse al final del documento con un afán fundamentalmente didáctico, ya que cuando se define la democracia en su contenido sustancial, lo lógico es señalar, después, la forma como ella se articula orgánicamente. Agregó que de esta manera, sólo al final puede hacerse presente a la opinión pública cómo, de las distintas doctrinas, organismos e instituciones que se han reseñado, aparece solidificado y establecido el régimen democrático.

En lo relativo a la segunda vuelta presidencial, su ubicación debe buscarse en la consagración del régimen presidencial, tal como lo sugiere el memorándum de don Enrique Evans.

En cuanto a los partidos políticos y demás organizaciones sociales, precisó que sería conveniente desarrollar la doctrina a la cual sujetarán su acción a propósito del tema de la soberanía, haciendo presente, más adelante, la manera como esta doctrina tiende a estabilizar la democracia. En lo que respecta a la educación y medios de comunicación social, dichas materias deben tratarse a continuación de la consagración de los derechos

individuales y sociales. De esta manera, se reforzará la idea de estabilizar, a través de diferentes vías, el régimen democrático.

El señor EVANS concordó con las expresiones del señor Guzmán; expresó que si se acogen estas sugerencias a través de todo el memorándum, se podrán extraer conclusiones que permitan sostener que el objetivo final es establecer una democracia sólida.

Terminó diciendo que la sugerencia del señor Guzmán la entendía en el sentido de trasladar la estabilidad del régimen democrático como conclusión final del memorándum.

El señor ORTUZAR (Presidente), no obstante convenir con el señor Guzmán en trasladar el punto relativo a la estabilidad del régimen democrático al final del documento que se prepara, hizo presente la necesidad de aludirlo, aunque someramente, a continuación del capítulo sobre la democracia, por cuanto la opinión pública tiende a jerarquizar los temas de acuerdo a la ubicación que tengan en las publicaciones.

— Se acuerda consignar, a continuación del párrafo relativo al concepto de democracia, las ideas sobre la estabilidad del régimen democrático con cierto énfasis, para desarrollarlo al final en las conclusiones.

A continuación se dio lectura a la letra e) del punto dos del memorándum primitivo.

Su texto es el siguiente:

“e) Deberá disponerse que la Administración no podrá hacer discriminación alguna con respecto a los medios de comunicación social en lo relativo a la provisión de los medios para su funcionamiento, a su financiamiento, distribución de avisos, etc., con el fin de asegurar la subsistencia de los mismos e impedir su control político por el régimen que impera”.

El señor EVANS indicó que el riesgo de la discriminación no solamente puede provenir de la Administración sino también de todas las actividades nacionales.

Igual predicamento sostuvo el profesor SILVA BASCUÑAN, razón por la cual se acordó suprimir el término “administración” haciendo más general la prohibición.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

## ANEXO 1

REGLAMENTO DE LA COMISION DE REFORMA CONSTITUCIONAL  
NOMBRADA POR LA JUNTA DE GOBIERNO PARA ELABORAR UN PROYECTO  
DE NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA.

I. — La Comisión está integrada por siete personas y un Secretario, designados por la Junta de Gobierno, según Decreto del Ministerio de Justicia N° 1.064, publicado en el Diario Oficial de 12 de noviembre de 1973.

Sus miembros son los señores: Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Enrique Ortúzar Escobar, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán. Secretario de la Comisión es el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría, quien tendrá el carácter de Ministro de Fe respecto de todas las actuaciones y acuerdos de la Comisión.

Presidente de la Comisión, designado por sus miembros, es el señor Enrique Ortúzar Escobar.

Toda comunicación u oficio que la Comisión dirija a las autoridades del país deberá ser suscrita por el Presidente y el Secretario de la Comisión. La correspondencia con cualquier otro cuerpo o persona se llevará por el Secretario, en nombre de la Comisión y por orden del Presidente.

II. — Los trabajos de la Comisión se someterán, en lo que sea procedente aplicarlos, al Reglamento del Senado, sin perjuicio de las siguientes normas especiales que se aplicarán de preferencia:

a) El quórum para sesionar es de cuatro miembros y los acuerdos se adoptarán por mayoría absoluta de los presentes;

b) La Comisión celebrará sesiones ordinarias los martes y jueves de cada semana, de 10 a 13 horas. Estas sesiones sólo podrán dejarse sin efecto por acuerdo de la mayoría de sus miembros.

La Comisión podrá, también, celebrar sesiones extraordinarias cuando así lo acuerde la unanimidad de los presentes.

c) Por mayoría de sus miembros presentes, la Comisión puede dar carácter reservado a partes del debate, de la versión y acta correspondiente.

Para el cumplimiento de su cometido, la Comisión podrá solicitar de las autoridades la comparecencia de aquellos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates, hacerse asesorar de cualquier especialista en la materia en estudio, y oír a las instituciones y personas que estime conveniente.



d) Las sesiones de la Comisión constarán de las siguientes partes: acta, cuenta y orden del día. La Comisión podrá fijar, también, en cualquiera sesión ordinaria o extraordinaria y por mayoría de sus miembros presentes, tiempo de votaciones cuando lo estime conveniente.

e) Las actas de las sesiones de una semana se entregarán a los miembros para su revisión los martes de la semana siguiente, los que deberán devolverlas revisadas el martes subsiguiente, oportunidad en que se dará cuenta de las observaciones que se les formulen, procediéndose de inmediato a su corrección y aprobación.

El acta deberá contener: la nómina de los asistentes; la enumeración de los documentos de la Cuenta y del trámite o resolución recaído en ellos; la enunciación de los asuntos que se hayan discutido, con expresión de las indicaciones propuestas y de los acuerdos adoptados y, en general, una relación fiel de todo lo substancial que haya ocurrido.

f) Todas las materias en debate tendrán segunda discusión cuando lo solicite un miembro de la Comisión y ella comenzará en la primera sesión de la semana próxima a aquella en que se formule dicha petición. Cualquiera de los presentes podrá pedir, asimismo, aplazamiento de la votación de un asunto, debiendo verificarse ésta en la sesión ordinaria siguiente.

Asimismo, podrá formularse indicación de reapertura del debate acerca de alguna materia, petición que no tendrá segunda discusión, y que para ser aprobada requerirá de la unanimidad de los presentes, salvo cuando del estudio de alguna disposición aparezca como necesaria dicha reapertura, en cuyo caso su aprobación requerirá sólo simple mayoría de los presentes.

g) Un miembro de la Comisión podrá pedir en cualquier momento de la discusión clausura del debate, cuando el asunto de que se trata haya ocupado todo el orden del Día de tres sesiones consecutivas y siempre que hayan tomado parte en el debate a lo menos cuatro de sus miembros., dos de los cuales hayan emitido opiniones diferentes.

Pedida la clausura, se votará de inmediato y sin debate.

Aceptada, se procederá a votar el asunto, materia o disposición de que se trata.

Rechazada, no podrá renovarse la petición sino después de transcurridas otras dos sesiones en que se considere el mismo asunto.

h) Las votaciones serán públicas, salvo acuerdo unánime en contrario. Cualquier miembro de la Comisión podrá pedir que se divida una proposición antes de empezar su votación.

Corresponderá al Presidente fijar el orden en que deben votarse las proposiciones y antes de la votación, el Secretario dará lectura a la materia

o cuestión que va a votarse, o hará una relación verbal de ella.

Cada miembro de la Comisión podrá fundar su voto verbalmente sin limitación de tiempo. También podrá hacerlo por escrito en la primera sesión siguiente a aquella en que se ha procedido a la votación. En este último caso, deberá anunciar su propósito de entregar el fundamento de voto por escrito en el momento de efectuarse la votación.

Si hubiere abstenciones y éstas influyeren en el resultado, la segunda votación quedará pendiente hasta la primera sesión de la semana próxima. Igual procedimiento se aplicará en caso de empate en una votación.

En cada votación se dejará constancia de la forma como emitan su voto los presentes.

## ANEXO 2

SANTIAGO, 20 de octubre de 1973.

Señor  
Enrique Ortúzar E.  
Bandera 52 - 6 Piso.  
Presente.  
Estimado señor Ortúzar:

De acuerdo a su solicitud y, por encargo del señor Ministro de Salud, tengo sumo agrado de enviarle a su consideración, el proyecto modificador de los conceptos de Salud que la nueva Constitución de Chile debiera contener.

El párrafo que se incluye al final del documento anexo, en mayúsculas, constituye, a nuestro juicio, los conceptos más modernos que existen en el mundo sobre la materia, inspirados en las recomendaciones efectuadas por expertos de la Organización Mundial de la Salud como, asimismo, en los nuevos conceptos que sobre política de Salud se encuentra elaborando el Ministerio respectivo y que, próximamente será dado a conocer por la H. Junta de Gobierno.

Con los saludos y la consideración más distinguida, cordialmente.

Dr. Darwin Arriagada Loyola  
Director General del S.N.S.  
Incl.: Anexo.

### ALGUNOS CONCEPTOS SOBRE SALUD PARA SER REINCORPORADOS EN LA NUEVA CONSTITUCION EN ESTUDIO

Expresa la Constitución de 1925, en su Artículo 10v, N° 16, lo siguiente:

“16. — El derecho a la seguridad social.

El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y la dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional.

La ley deberá cubrir especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del

jefe de familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica, preventiva, curativa y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares.

El Estado mantendrá un seguro social de accidentes para asegurar el riesgo profesional de los trabajadores.

Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salud, y..."

Se sugieren como fundamentales las siguientes ideas para suplir las anteriores disposiciones, en las que se advierte una mezcla de los siguientes principios:

(1) Protección integral de la colectividad para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional.

(2) Seguridad social para cubrir los riesgos de: (a) incapacidad de ganar; (b) muerte del jefe de familia; (c) maternidad; (d) accidentes patológicos no profesionales; (e) prestaciones familiares a los jefes de hogares.

(3) Accidentes de trabajo (léanse incluídas las enfermedades profesionales).

(4) Salud pública y bienestar higiénico del país.

(5) Presupuesto para la mantención de un servicio nacional de Salud.

Hoy en día se considera como fundamental el DEBER de la Nación de reconocer el DERECHO a la salud de los habitantes y el DEBER de los habitantes a conservar su estado de salud, como aporte a un BIEN que se considera colectivo. Es este concepto el centro de las disposiciones constitucionales que se proponen en el párrafo correspondiente.

Por otra parte, el Estado ha contraído (y ratificado recientemente) algunos compromisos en el ámbito de sus relaciones exteriores con Naciones Unidas y sus Agencias especializadas, una de ellas, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y su Organismo Regional, la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Esta última ha celebrado tres Reuniones Especiales de Ministros de Salud de las Américas, cuyos informes finales llevan la firma de Chile.

Sobre estas bases, para las cuales existen documentos fundamentales, se ofrecen las siguientes sugerencias de lo que la nueva Constitución Chilena, en estudio, debería contener con respecto a SALUD:

EL ESTADO RECONOCE EL LIBRE ACCESO A LA SALUD. LA CONSIDERA COMO UN TODO INDIVISIBLE EN SUS ACCIONES PARA PROMOVERLA,

PROTEGERLA, RESTITUIRLA Q REVALIDARLA. NO ES PATRIMONIO DE UNA CLASE SINO QUE UN BIEN COMUN QUE SE OTORGA Y QUE SE ADQUIERE. ESTADO Y SOCIEDAD RECONOCEN SUS RECIPROCOS DEBERES Y DERECHOS DE DISPENSARLA Y CONSERVARLA. LA SALUD ES FACTOR DE LIBERACION Y REALIZACION DE LA PERSONA, ELEMENTO FUNDAMENTAL DE ARMONIA Y UN MEDIO PARA EL DESARROLLO, CRECIMIENTO Y BIENESTAR ECONOMICO Y SOCIAL. CONTRIBUYE AL DESENVOLVIMIENTO NORMAL DE LA INFANCIA Y AL EQUILIBRIO ARMONICO DEL HOMBRE EN SU MUNDO FISICO Y ESPIRITUAL.

EL ESTADO ASUME PLENAMENTE LA AUTORIDAD DE SALUD. PROPENDERA A LA CREACION DE LAS ESTRUCTURAS ADECUADAS PARA LA CENTRALIZACION DE NORMAS Y LA DESCENTRALIZACION EJECUTIVA EN UN SISTEMA NACIONAL DE SERVICIOS DE SALUD AL QUE TODOS CONTRIBUYEN DIRECTA O INDIRECTAMENTE, CON ACCIONES Y RECURSOS.

SE PREOCUPARA DEL FINANCIAMIENTO, COORDINACION Y CUMPLIMIENTO, POR SI O POR DELEGACION, DE LAS PRESTACIONES DE SALUD A CARGO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

# **REPUBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

### **SESION 11ª, CELEBRADA EN 30 DE OCTUBRE DE 1973**

- Cuenta de las comunicaciones recibidas en Secretaría
- Resumen de lo tratado en la sesión 10a
- Continúa el debate acerca de los principios u objetivos fundamentales de la nueva Constitución. Usan de la palabra los señores Ovalle (3) y Lorca (16)
- Conceptos de Estado de Derecho (8), Soberanía (9), Gobierno (11) y Congreso Nacional y la Ley (20).

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario de la Comisión, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

### **CUENTA**

El señor EYZAGUIRRE (Secretario), da cuenta de las siguientes comunicaciones recibidas por la Secretaría:

1) Del señor Alcalde de Santiago, Coronel (R) don Hernán Sepúlveda Cañas, con la que remite un ejemplar del Reglamento sobre "Atribuciones Disciplinarias y Reclamos" y otro que contiene el Reglamento General de los Servicios Municipales, y

2) Del señor Alvaro Lavín Yáñez, Comandante de Escuadrilla, Edecán Aéreo de la Junta de Gobierno, con la que remite un estudio del Capitán de Fragata (R), don Víctor Peña Mancilla, relativo a la subdivisión territorial del país.

— Pasan a la Subcomisión encargada de estudiar el Régimen de Descentralización Administrativa y Regional y Legislación Municipal, una vez que ésta se constituya.

El señor ORTUZAR (Presidente), informa que ha sostenido una entrevista con el señor Director de ODEPLAN para los efectos de constituir la Subcomisión Tomás de Descentralización Regional. Dicho personero sugirió los nombres de don Lackington Hunter y don José Radic Prado, para que la integren.

La Comisión, por unanimidad, así lo acuerda.

En seguida, se transcribe una minuta-resumen, elaborada por la Secretaría de la Comisión, que contiene los puntos aprobados, en principio, en la sesión anterior, relativos a las ideas básicas que deberán incorporarse a la Constitución Política en estudio y que se consignarán en el memorándum que se presentará, próximamente, a la Junta de Gobierno.

1. — Afirmación de los valores permanentes de la nacionalidad chilena. En este aspecto se aceptó la nomenclatura propuesta por el señor Evans, que es la siguiente: "La estructura constitucional procurará destacar y reforzar el imperio de los valores esenciales de la chilenidad y por ello buscará que el poder sea ejercido con autoridad, responsabilidad, honestidad y eficacia, en beneficio de toda la comunidad, en un régimen político de austeridad, progreso social y libertad".

— Integración, como principio que se opone al concepto de lucha de clases.

— Concepción del hombre y de la sociedad fundada en los valores de la civilización cristiana, reconociendo que el hombre encierra valores espirituales que están más allá del ordenamiento jurídico positivo.

— Participación solidaria o integrada en la que el interés del grupo o estamento interesado se sacrifica en beneficio del interés general; garantizando al pueblo una plena participación en el proceso político, social y económico de la Nación.

— Concepto del bien común, en el sentido de que las decisiones de los gobernantes deben determinarse de acuerdo al interés general de la comunidad.

## 2. — Estabilidad del régimen democrático.

— Es preciso, antes de entrar a considerar este tema, definir el concepto de democracia, teniendo presente que ésta debe ser orgánica, social, de participación y pluripartidista. La acción política debe estar restringida a los grupos o asociaciones que no atenten contra la democracia. (Art. 21 de la Constitución Alemana).

— Incorporar el concepto de igualdad de oportunidades como una disposición programática, haciendo hincapié de que ésta debe ser efectiva en lo relativo a la educación.

— Enfatizar el concepto de estabilidad del régimen democrático para desarrollarlo más a fondo en las conclusiones.

— Acción política: desarrollar esta materia al tratar de la soberanía. Equiparar la soberanía política al poder de decisión y la soberanía social al poder de representación, haciendo las correspondientes diferencias. En este acápite debe anunciarse el tema que posteriormente va a ser desarrollado al tratar de la soberanía. Breves conceptos sobre la esfera de acción de los partidos y organismos de base social; su interrelación.

El señor ORTUZAR (Presidente), declara que los cinco primeros puntos del número uno, de la minuta en examen, aparecen expresados con bastante precisión y en cuanto al concepto de democracia, estima que figura un poco diluido en el número dos, ya que, según se acordó, debe emplearse el término de democracia orgánica, social, de participación y pluripartidista.

A continuación, el señor Ovalle hace entrega de una minuta que contiene sus ideas acerca de los puntos que debe tratar el memorándum.

Su texto es el siguiente:

“OBJETIVOS FUNDAMENTALES DE LA NUEVA CONSTITUCION”



“OBSERVACION GENERAL. — El mecanismo constitucional chileno debe traducir genuinamente los sentimientos profundos, las formas de ser y las características fundamentales del pueblo de Chile. En tal sentido estima que, por ancestro, el pueblo de Chile, aspira en lo básico, al establecimiento de un régimen político que consagre la libertad, le otorgue seguridad económica y jurídica, le garantice un tratamiento igualitario y le permita participar, con su inventiva y esfuerzo, en la conducción del Estado, en la fijación de las políticas que deben seguir los organismos a que pertenece y en la solución de los problemas que afectan a los núcleos en que se desarrolla o habita.

### OBJETIVOS FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCION

De lo expresado se infiere que la Constitución que se dicte debe apuntar a los siguientes grandes objetivos:

1. — La consagración de un régimen que asegure la libertad, la proteja y le permita al chileno desarrollarse dentro de ella.

Desde el punto de vista político, la libertad se expresa por medio de la Democracia. Esto es, a través del gobierno de la mayoría que designa a sus gobernantes en elecciones disputadas, libres y sinceras y de la cual fluyen las siguientes consecuencias:

1) El mecanismo de las mayorías.

a) Elecciones disputadas. Supone el pluripartidismo.

b) Elecciones libres. Supone libertad de conciencia, de reunión y de prensa.

c) Elecciones sinceras. Supone ausencia de coacción y de fraude, esto es, elecciones dirigidas y fiscalizadas por autoridades imparciales.

d) Exclusión del gobierno minoritario. Supone la superación de los matices políticos que pueden desmembrar o destruir una mayoría evidente en beneficio de una minoría férrea y audaz que termine esclavizando a los más. Exige la adopción de arbitrios constitucionales que obliguen a esas mayorías, momentánea o insubstancialmente divididas, a deponer sus diferencias. Una de esas medidas es la denominada segunda vuelta presidencial.

2) El Estado de Derecho y su secuela: la responsabilidad gubernamental.

Al obligar al Gobierno a dirigir al país por medio de la ley y a respetar él mismo la ley que ha creado, excluye la arbitrariedad y supone la sanción del gobernante que ha violado el sistema jurídico.

3) Reconocimiento y protección debida de los derechos humanos, pues no hay libertad ni derechos sin la debida protección, contemplada en la

Constitución y desarrollada mediante mecanismos legales y constitucionales expeditos a los que deben tener fácil acceso todos los ciudadanos. Estos mecanismos no sólo deben proteger la libertad física, sino todos los derechos humanos que, en el fondo, son derivaciones de aquélla. No es posible excluir al derecho de propiedad de esta protección.

4) El Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos, implican, a su vez, la consagración de dos instituciones básicas del régimen constitucional democrático: la supremacía constitucional (para que ni siquiera la ley pueda desconocer las garantías que la Carta consagra) y la independencia del Poder Judicial para que sea una autoridad inmune a la eventual coacción del gobierno la que proteja al ciudadano frente al poder del Estado.

5) La democracia supone, por definición, una sociedad pluralista. Es decir, deben confluír y ser respetados —en la medida que se sujeten y respeten el marco constitucional— los diversos intereses, corrientes de opinión o sistemas de pensamiento que se han desarrollado en la comunidad.

6) Por lo mismo, la mayoría gobernante debe reconocer a la oposición, sin perjuicio de la adopción de las medidas necesarias para que ésta sea honorable.

7) Defensa de la libertad.

Como quiera que la libertad constituye la motivación y base fundamental del sistema, ella debe ser defendida con la mayor eficacia. Son enemigos de la libertad —que políticamente se expresa en el derecho de discrepar— los que de alguna manera propician la sociedad unánime. Deben proscribirse, por tanto, los partidos, organizaciones o grupos contrarios al pluralismo ideológico o político.

8) División de los poderes.

Políticamente sigue vigente la aseveración de Montesquieu según la cual la concentración del poder conduce fatalmente al despotismo.

En la democracia moderna, el poder político se divide en la base gracias al pluripartidismo. Pero en la acción gubernamental, la división de los poderes no es sino un aspecto del Estado de Derecho, ya que implica el respeto de las competencias establecidas por la ley (actual artículo 4º). Del mismo modo, la violación de estas competencias trae consigo la responsabilidad gubernamental de tipo jurídico. La nueva Constitución deberá contemplar sanciones ejemplarizadoras para los gobernantes que violen su propio Estatuto como también el establecimiento de tribunales que apliquen dichas sanciones al margen de consideraciones meramente políticas.

9) Estructuración racional de los poderes.

a) El Poder Legislativo. — En él deben conciliarse dos necesidades: la generación democrática y la capacidad de los legisladores.

En el primer aspecto, la composición del Parlamento debe reflejar las corrientes de opinión que se han formado en la comunidad, para que sea realmente el pueblo el que legisle a través de sus representantes legítimos. Del mismo modo, son estos representantes del pueblo, y no otros, los que deben decidir la política u orientación del Estado.

La circunstancia de que deben ser los representantes del pueblo los que deban adoptar las decisiones políticas, no descarta la necesidad de considerar los planteamientos de los gremios. (Por ejemplo, integrar las Comisiones con un profesor de la cátedra que corresponda, con un delegado del Colegio Profesional respectivo, con un representante de otros organismos gremiales vinculados con la materia, etc.).

En el segundo aspecto, deberán arbitrarse medidas tendientes a dignificar la función parlamentaria. Una de esas medidas podría consistir en la modificación de los colegios electorales para evitar la transformación del parlamentario en un mero recadero de sus electores (Senadores nacionales y Diputados regionales).

b) El Poder Ejecutivo. — Separación de las funciones políticas de las administrativas, como ocurre normalmente en los regímenes democráticos de occidente. En Chile, ambas tareas corresponden al Presidente, lo que ha permitido la viciosa politización de las funciones administrativas. Sin privar de ellas al Presidente, debe buscarse una definición de las respectivas áreas.

c) Poder Judicial. — Autonomía. Autogeneración en determinados casos. Imperio. Cosa Juzgada. Debido proceso. Función Jurisdiccional. Tribunales con jurisdicción en lo administrativo.

II. — Igualdad.

Desde el punto de vista jurídico y político debe implicar la acción del Estado tendiente a eliminar la perpetuación de aquellas desigualdades que emanan de la propia estructura social, económica o política. La acción del Estado, en este aspecto, debe apuntar, principalmente, hacia la capacitación de todos los chilenos y hacia la protección del niño desvalido.

III. — La integración nacional.

Descentralización de las regiones, con facultades decisorias.

IV. — La participación.

V. — La Resolución de los conflictos entre poderes.

El señor OVALLE hace presente que formuló una observación general en razón, de que, a su juicio, hablar de Constitución nacionalista o declarar la afirmación de los valores de la nacionalidad no expresa realmente lo que debe ser una Constitución para Chile.

Estima que el concepto de nacionalidad debe estar presente a lo largo del desarrollo del texto constitucional, razón por la cual le parece conveniente no incluirlo en una mera declaración de principios.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica que la terminología que se emplearía en el memorándum debe apartarse de un lenguaje puramente constitucionalista por razones de interés didáctico. En efecto, es necesario expresar ante el país, ante la opinión pública y ante la Junta de Gobierno, cuáles son los conceptos políticos y filosóficos que inspirarán el nuevo régimen constitucional chileno. Si después de un régimen marxista en que se pretendió establecer esquemas foráneos para nuestra convivencia, las actuales autoridades, interpretando el sentir mayoritario del país, han dicho que la Constitución debe tener un carácter nacionalista y la Comisión lo ha expresado todavía con mayor propiedad al aceptar la sugerencia del señor Evans señalando que debe "afirmar los valores permanentes de la nacionalidad", cree que emplear esta terminología en el memorándum satisface ampliamente los fines didácticos a que se ha hecho referencia.

El señor SILVA BASCUÑAN propone reemplazar el término "nacionalidad" por el de "chilenidad" ya que el primero adquiere, en el lenguaje político, connotaciones ambivalentes que no reflejan lo que realmente se quiere, en tanto que la expresión "chilenidad" interpreta exactamente lo que se desea y es antitética a cualquiera fórmula nacionalista o autoritaria extraña a la manera de ser de los chilenos.

El señor OVALLE manifiesta que respecto del punto 4, en lo relativo a la supremacía constitucional, es partidario de que la declaración de inconstitucionalidad pronunciada por el tribunal que corresponda, tenga efectos absolutos y no se constriña al caso que la provoca, como ocurre actualmente. Del mismo modo, esta declaración debe extenderse a todas aquellas disposiciones que tengan el valor o la jerarquía de la ley, como por ejemplo, los decretos de insistencia que, según se ha visto, reemplazan de hecho a la ley.

En lo referente al Poder Judicial, deben examinarse con detenimiento dos materias:

1. — En lo que dice relación con la generación de sus miembros, es preciso buscar una fórmula que afirme la independencia de dicho Poder, manteniendo sí la intervención de otras autoridades. Así por ejemplo, si las Cortes de Apelaciones o la Corte Suprema elaboran una lista en la que hay unanimidad para nombrar un funcionario en un cargo determinado, debe respetarse esa decisión sin la intervención del Ejecutivo.

De esta manera, los funcionarios más idóneos ocuparán los cargos más delicados dentro de la Magistratura. Por el contrario, al no producirse consenso en las designaciones, el Ejecutivo decidirá los nombramientos de entre las personas que figuren en las ternas o cinquenas que elaborarán los tribunales superiores.

Así a juicio del señor Ovalle, no se elimina totalmente la intervención del Ejecutivo, pero se le dará al Poder Judicial la posibilidad de destacar algunos elementos al margen de toda consideración política.

2. — Debe revisarse también la facultad de imperio de los tribunales de justicia. El señor Ovalle estima que el artículo 80 de nuestra Constitución actual no concede claramente esta facultad. Ella se ha visto sometida a diversas interpretaciones —sobre todo en los tres últimos años— lo que hace que muchas veces no sea ejercida con propiedad.

Por otra parte, es necesario definir la función jurisdiccional en otros términos, lo que permitiría perfeccionar la acción de los tribunales.

El señor OVALLE estima que esta no es una facultad, por cuanto los tribunales no pueden negarse a ejercer la función jurisdiccional, lo que provoca una situación confusa y peligrosa, habida cuenta de que se presta a interpretaciones antojadizas que desvirtúan su finalidad.

A su juicio, estas materias deben estudiarse buscando, de entre los textos legales vigentes, como por ejemplo, el Código Orgánico de Tribunales, las definiciones que puedan servir de pauta a una nueva concepción de la función jurisdiccional.

A continuación, y de conformidad con el acuerdo adoptado en sesión anterior, el señor Presidente deja constancia, siguiendo el orden del memorándum primitivo elaborado por la Comisión, de que en esta parte deben enunciarse algunos conceptos sobre la estabilidad del régimen democrático, materia que será tratada con mayor detenimiento en las conclusiones.

En seguida, se procede al análisis de los conceptos de Estado, Soberanía y Gobierno, que se contienen en el memorándum del señor Evans.

Respecto del concepto de Estado, dicho documento dice lo siguiente:

“La Constitución organizará un Estado de Derecho moderno, dinámico, impulsador del desarrollo económico y cautelador de los derechos esenciales y de la dignidad de las personas en un régimen democrático y republicano”.

El señor EVANS expresa que la pretensión de esta definición es señalar, a grandes rasgos, cuáles son las funciones esenciales del Estado, tomando en cuenta, también, el fin didáctico del documento que conocerá la opinión pública. No es partidario, por lo tanto, de definir el concepto de Estado en

un sentido tradicional, o sea, como aquella entidad encargada por el pueblo de velar por el bien de la comunidad, mantener y respetar los derechos, etc.

A su juicio, dos de los grandes objetivos del Estado son, promover el desarrollo económico por una parte, y cautelar los derechos esenciales de los individuos por la otra; en esta materia, el Estado debe arbitrar los mecanismos necesarios para que a través de la institucionalidad se garantice, efectivamente, el ejercicio de tales derechos.

Para ello, continúa el señor Evans, es necesario condensar de manera clara, con un lenguaje sencillo, sin recurrir en lo posible a una terminología jurídica, los conceptos que se enuncian en la definición que se analiza. El concepto de Estado moderno y dinámico, por ejemplo, supone la idea de que el Estado puede resolver con agilidad, recurriendo a las ventajas que la ciencia y la tecnología nos depara, los problemas que día a día surgen de la comunidad.

El señor SILVA BASCUÑAN estima que con ocasión del análisis de este enunciado, es conveniente difundir el verdadero significado del Estado de Derecho. En su opinión, esta concepción del Estado se presta a confusiones provenientes tanto de las distorsiones que se han provocado en los últimos años, en que se ha abusado del término dándole connotaciones que no tiene, cuanto de la idea también distorsionada que generalmente, respecto de conceptos como éste, tiene la opinión pública.

El Estado de Derecho, señala, no es simplemente aquel en el que existe un conjunto de normas positivas que establecen distintos poderes y fijan reglas de conducta colectiva en las que cada uno procura, formalmente, ajustar su actividad. El Estado de Derecho tiene un elemento sustancial sin el cual no existe: toda su acción debe estar orientada hacia el bien de la comunidad, lo que en última instancia, es el bien de las personas y grupos que integran la sociedad política. De este modo, no hay Estado de Derecho —aunque la norma positiva sea perfecta y aparentemente la comunidad se atenga a ella—, si las reglas de derecho no se vinculan primordialmente al interés general de la sociedad, al bien de las personas que la integran.

El señor OVALLE no estima oportuno examinar el problema del Estado en sí mismo, sino como una consecuencia de otros valores que le son previos. En otras palabras, la Constitución Política debe consagrar ciertos valores, impulsar ciertas políticas que son anteriores al Estado y que determinan sus condiciones o características. Sobre el mismo tema, expresa que la Carta Fundamental tiene como principales objetivos el de desarrollar y cautelar la libertad y los derechos de los individuos; propender a una efectiva igualdad y facilitar la participación en sus diversas expresiones. Propone, en consecuencia, señalar, en primer lugar en el memorándum, estos propósitos para después aludir, aunque en forma general, a los mecanismos que los harán efectivos.

En lo que respecta al concepto de libertad y tutela de los derechos

fundamentales de los ciudadanos, prefiere emplear otra nomenclatura, como por ejemplo, hablar del sistema democrático, lo cual supone toda una estructura jurídico-constitucional que lleva envuelta una serie de instituciones, entre ellas, el Estado de Derecho.

En síntesis, sugiere que el memorándum contemple el propósito de que la nueva Constitución estará orientada en una línea esencialmente democrática, lo cual supone necesariamente el respeto por los derechos fundamentales y, creando a tal efecto, instituciones capaces de conformar una estructura jurídica adecuada a estas metas.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone mantener como base de trabajo en esta materia, la nomenclatura del señor Evans, es decir, el concepto de que el Estado debe organizarse como un Estado de Derecho, moderno, dinámico, impulsador del desarrollo económico y social y cautelador de los derechos de los individuos, sin perjuicio de revisar posteriormente —como lo sugiere el señor Ovalle— la ubicación que estos adjetivos deben tener de acuerdo a su importancia y jerarquía.

El señor EVANS, recogiendo el pensamiento de don Jorge Ovalle, formula una indicación para elaborar un pequeño preámbulo a la declaración del Estado de Derecho moderno, que incorpore conceptos tales como la libertad, igualdad, seguridad jurídica y económica y participación. Estos conceptos servirán de basamento que le darán al Estado de Derecho su razón de ser, su inspiración y su contenido filosófico. Dicho de otro modo, la personificación máxima de la institucionalidad, o sea el Estado, surge como una consecuencia lógica de los valores que la inspiran: la libertad, la igualdad, la seguridad económica y jurídica, la participación, etc.

El señor DIEZ estima que en beneficio de una mejor expedición en el trabajo de esta Comisión, es conveniente delegar en dos o tres miembros la redacción del memorándum que se someterá a la consideración de la Junta de Gobierno y así poder avanzar más en lo que es preocupación fundamental de la Comisión: el estudio y elaboración de un proyecto de nueva Constitución.

— La Comisión acoge la sugerencia del señor Díez y designa para redactar un borrador de memorándum a los señores Díez, Evans y Ortúzar. Los redactores contarán para su labor con todas las observaciones que por escrito sus miembros les hagan llegar.

Sin perjuicio del acuerdo anterior, el señor Presidente pone en discusión el punto que dice relación con la Soberanía, que figura en la minuta del señor Evans, y que es del siguiente tenor:

“El poder político originario reside en el pueblo chileno y la Constitución buscará su participación real, activa y responsable en los procesos cívicos de designación de los gobernantes y en los demás actos de control o de decisión que le sean sometidos por la Constitución.

Los Partidos Políticos se organizarán y actuarán conforme a los principios de democracia interna que señale la ley y deberán mantener en su definición ideológica y en la conducta de sus militantes una irrestricta y permanente adhesión al sistema democrático y republicano de gobierno y a los principios y valores que sustentan al Estado de Derecho”.

El señor GUZMAN anuncia que, respecto de este tema, hará llegar a los redactores del memorándum algunas ideas que sintetizan su pensamiento sobre la Soberanía.

Sin perjuicio de ello, estima que deben incorporarse en esta materia, las doctrinas que se han insinuado respecto de los partidos políticos y otras organizaciones de base social. Recaba a continuación, el acuerdo necesario para emplear denominaciones tales como, “poder político” y “poder social”.

El primero de ellos, equivalente al poder de decisión, ejercido por los órganos del Estado encargados de las funciones constituyente, legislativa y ejecutiva, cuyos titulares deben ser generados a través del sufragio universal, canalizados a través de los Partidos Políticos y corrientes independientes de opinión, y el segundo, es decir el poder social, igual a poder de representación, como voz consultiva, técnica, que participa con ese carácter en el desarrollo del país, ejercido, fundamentalmente, a través de organizaciones sociales tales como los gremios, entidades vecinales, etc.

El señor DIEZ expresa que en relación con lo expuesto por el señor Guzmán, él se encuentra desarrollando un análisis del texto constitucional de 1925 con acopio de jurisprudencia, antecedentes sobre la historia de su establecimiento, etc. En lo que se refiere al artículo 2º, hay una completa documentación acerca de la soberanía, la que se ha dividido en interna y externa. La primera, se ha subdividido en soberanía política y de participación. De esta manera, termina, se contará con antecedentes que facilitarán los estudios que sobre esta materia deban realizarse.

El señor SILVA BASCUÑAN precisa que habrá una clara distinción entre el llamado poder político y poder social, a fin de que se delimiten con exactitud la órbita de actividades de cada uno y no se interfieran recíprocamente.

En otro orden, es partidario de reemplazar el término “poder de representación” por otro que no se preste a interpretaciones antojadizas que no reflejan su verdadera intención.

El señor DIEZ manifiesta entender dicho término como el derecho de petición y de emitir opiniones y no como un derecho de representación de un grupo determinado ante las autoridades.

El señor OVALLE considera conveniente la observación del señor Silva ya que en el lenguaje del Derecho Constitucional, el término “representación” podría prestarse a confusiones, razón por la que considera necesario sustituirlo por otro.



En seguida, se encarga al señor Guzmán para desarrollar el tema de la Soberanía que se incluirá en el memorándum.

A continuación, el señor Presidente procede a dar lectura al punto 4 del memorándum del señor Evans:

"El Gobierno. La Constitución buscará consagrar un régimen presidencial que sea expresión real de las verdaderas mayorías del pueblo chileno. El presidencialismo descansará en tres bases: autoridad, control, responsabilidad".

El señor EVANS manifiesta que el memorándum elaborado por él es demasiado escueto en esta parte, razón por la cual sugiere reemplazarlo por la redacción que ha preparado el señor Guzmán, que dice lo siguiente:

"El Gobierno. Por tradición e idiosincrasia, Chile es un país presidencialista. Así lo consagró además la Constitución de 1925, reforzándose posteriormente este aspecto en las reformas constitucionales de 1943 y 1970. Dicho carácter será mantenido por nuestra Carta Fundamental, ya que la existencia de un Gobierno fuerte y dotado de amplios poderes es reclamado tanto por el espíritu nacional como por las características de los problemas contemporáneos. Reducir las facultades presidenciales en beneficio del Parlamento, llevaría, seguramente, a privar de la gestión gubernativa de su necesaria eficacia. Los eventuales excesos del Gobierno deben tener un impedimento institucional a través de una efectiva fiscalización de los actos del Presidente de la República y de la Administración en general, como expresión de la responsabilidad que debe caracterizar la acción de las autoridades en una democracia. Es en la falta de instrumentos eficaces de control, y no en la amplitud de sus facultades, donde deben buscarse las deficiencias que últimamente permitieron los desbordes abusivos del Presidente y de la Administración.

La Constitución asegurará el respaldo mayoritario de la ciudadanía a quien asuma la Presidencia de la República, estableciendo al efecto el sistema electoral que lo garantice".

El señor SILVA BASCUÑAN hace presente la necesidad de distinguir, en las actuaciones del Presidente de la República, aquellas en que debe ajustarse necesariamente a la voluntad mayoritaria del pueblo. Estima que la legitimidad del título no sólo debe expresarse en la conquista del apoyo popular, sea en la primera o segunda vuelta, sino en su ejercicio: ajustando su conducta al sentir de las mayorías. A su juicio, entonces, deben anunciarse algunas medidas jurídicas que tiendan a que el desempeño de la Presidencia corresponda, en lo fundamental, a los valores permanentes de la chilenidad y a la voluntad de las mayorías nacionales.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera muy interesante la sugerencia del señor Silva. Es partidario de establecer en el texto constitucional esta exigencia a fin de que el Presidente no sólo ajuste sus decisiones al interés

general de la comunidad y, en materias fundamentales que puedan afectar el régimen democrático, actúe de acuerdo con los anhelos y voluntades de la mayoría.

En el mismo orden, estima que deben contemplarse en la nueva Carta Fundamental algunas disposiciones que sancionen la desviación o el abuso de poder. La experiencia reciente aconseja adoptar estas medidas porque precisamente el anterior régimen se caracterizó por un afán de aplicar la ley de acuerdo con una finalidad distinta de aquella para la cual fue creada la norma, lo que en definitiva, constituía un verdadero fraude a la legalidad.

El señor GUZMAN se manifiesta de acuerdo en incluir en el memorándum estas inquietudes, pero opina que no deben consignarse dentro del capítulo relativo al Gobierno sino que a continuación del párrafo sobre la democracia.

Asimismo, cree que igual deber asiste al Parlamento, toda vez que también es una autoridad política y en tal sentido le corresponde respetar el ordenamiento jurídico.

Afirma que es evidente que en la pasada Administración, hubo una desviación de poder muy marcada, pero no es menos cierto que también se insinuó, por el Congreso Nacional, la misma conducta, en algunas ocasiones.

Estima, en consecuencia, que todas las autoridades políticas deben sujetarse a algún tipo de responsabilidad a fin de que ajusten su acción en un marco de respeto por la institucionalidad, acorde con el sentir mayoritario del pueblo y orientado fundamentalmente al interés general de la colectividad.

Termina expresando que los conceptos de los señores Ortúzar y Silva Bascuñán, en lo que respecta a que el Presidente de la República debe ajustar su actividad al deseo de las mayorías nacionales, los entiende referidos al destino general de la Nación y no a cada una de las medidas específicas que como gobernante deba adoptar, lo cual sería imposible de garantizar en forma eficaz.

El señor SILVA BASCUÑAN precisa que en lo tocante al régimen presidencial, es indispensable destacar el estatuto a que debe atenerse la persona que ostenta dicho cargo. El gobierno presidencial, explica, se describe como una entidad que controla dos aspectos del ordenamiento jurídico y que tiene diferente tratamiento. La calidad de Jefe del Estado, por una parte, y la calidad de Jefe del Gobierno, por otra.

El Jefe del Estado encarna los valores permanentes de la nacionalidad, los cuales debe respetar. A su vez, el Jefe del Gobierno desarrolla una tarea de bien común dentro de la pluralidad de las posibles concepciones susceptibles de incorporarse a la vida ciudadana en el contexto

democrático. A su juicio, ambas funciones deben delimitarse; el ordenamiento constitucional debe trabar al Presidente de la República en aquellos aspectos en que se desenvuelve como Jefe del Estado y por lo tanto personifique la responsabilidad del destino nacional.

Si se procede de este modo, se evitarán los excesos en que incurrió la pasada Administración. El Presidente mantuvo la ilusión de que podía manejar la nacionalidad entendiendo, exagerada y erróneamente, el título que había obtenido.

Por lo mismo, estima que las responsabilidades no deben perseguirse en el Congreso Nacional ni en el Poder Judicial, sino en las anteriores autoridades ejecutivas que entendían en forma distorsionada y caudillesca la legitimidad de su título, y también, en un sistema jurídico que paulatinamente fue entregando al Ejecutivo un exceso de poder que no tenía fiscalización.

El señor DIEZ expresa que por vocación histórica, el pueblo chileno suscribe mayoritariamente el régimen presidencialista. Sin embargo, deben revisarse ciertos aspectos del presidencialismo que son remembranzas de la monarquía absoluta, los cuales se consagraron en la Carta de 1833. De ahí se derivan ciertas atribuciones del Presidente de la República que son incompatibles con nuestra época y que en definitiva no pueden seguir manteniéndose. En materia judicial, por ejemplo, estima anacrónico el régimen de indultos, facultad privativa del Ejecutivo que vulnera las atribuciones de un Poder del Estado llamado a ejercer la función jurisdiccional. Lo mismo ocurre en la fijación de sueldos y nombramientos de los funcionarios del Poder Judicial.

Situación parecida sucede en lo que a política exterior se refiere. El Jefe del Estado es soberano para manejar las relaciones internacionales del país sin sujeción a ninguna norma que enmarque su conducta.

Estas razones, expresa, conducen a revisar el estatuto personal del Primer Mandatario a fin de modificarlo por una parte y robustecerlo por otra. Respecto de esto último, deberá reforzarse la potestad reglamentaria para que tenga mayor amplitud y no invistan el carácter de ley una serie de actos que corresponden a dicha potestad y que son propios de la Administración.

En el mismo orden, destaca la necesidad de establecer un efectivo poder de fiscalización del Ejecutivo que produzca cierto equilibrio. Ese poder no existe en nuestro ordenamiento actual, con excepción del juicio político que supone una serie de requisitos tales como la aprobación por los dos tercios en el Senado, que debilitan la estructura constitucional por la complejidad e implicancias de su tramitación. El Congreso Nacional, en consecuencia, jamás se manifestó renuente a fiscalizar en la pasada Administración. La Cámara de Diputados no podía ejercer esta facultad porque no contaba con los mecanismos necesarios para hacerla efectiva, como por ejemplo, disponer de la instancia siguiente que es la de colocar en movimiento a los

Tribunales de Justicia a fin de sancionar los actos violatorios de la legalidad cometidos por el gobierno o sus agentes.

Deja constancia, por último, que no es su intención reivindicar experiencias pasadas, como por ejemplo, el criterio parlamentarista de 1891, pero tampoco deben acentuarse las facultades y atribuciones del Presidente de la República.

Respecto de los demás Poderes Públicos, no visualiza la forma de fiscalizar al Poder Judicial como no sean las normas que ese mismo Poder se imponga, y, en lo que dice relación con el Legislativo y quienes en él actúan representando corrientes de opinión, serán fiscalizados por el pueblo en cada elección que se realice. Respecto de este último Poder, se podrán tipificar ciertas prohibiciones por los actos ilícitos en que incurran sus integrantes, pero, reitera, la acción de fiscalizar está referida exclusivamente al Poder Ejecutivo, por ser éste el administrador del Estado y cabeza del gobierno.

El señor GUZMAN expresa que no es una declaración teórica la de decir que es un deber del Presidente de la República el someter su acción, en lo fundamental, al sentir de las mayorías nacionales.

Más que declaración teórica, explica, es una declaración de principios la que como tal, debe ubicarse al comienzo del documento que se prepara, y que podría llegar a tener efectos prácticos importantes.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone consagrar como principio general el que las autoridades de Gobierno deben encuadrar su acción de conformidad a la voluntad mayoritaria del pueblo que es esencialmente democrática. Concuera con el señor Guzmán en el sentido de que también el Parlamento puede desconocer ciertos principios esenciales establecidos en la Carta Fundamental y apartarse del sentir mayoritario del pueblo de Chile.

Ante una pregunta del señor DIEZ, el señor Presidente manifiesta que el sentir mayoritario del pueblo de Chile, deberá estar expresado en la propia Constitución Política al establecerse como principios fundamentales que nuestro régimen político será democrático, representativo y republicano, valores que no podrán ser alterados por voluntad del legislador. A juicio del señor Ortúzar, ninguna autoridad y, especialmente, el Presidente de la República, cuando actúa como Jefe del Estado, puede apartarse de ciertas conceptos fundamentales consagrados en la Constitución. Por ejemplo, agrega, ejecutar actos contrarios al régimen democrático sería atentar contra el sentir de las mayorías nacionales.

El señor DIEZ está de acuerdo en que las actuaciones del Presidente de la República deben estar encaminadas a satisfacer las aspiraciones del sentir mayoritario de la ciudadanía. Cree, sin embargo, peligroso señalar en la Constitución dicho principio sin que se determine, al mismo tiempo, lo que se debe entender por mayoría, ya que podría transformarse en una

declaración que signifique la inestabilidad del régimen político.

Estima que el Presidente de la República debe tener suficiente autoridad para gobernar al país; pero, igualmente, sus actuaciones deben ser minuciosamente fiscalizadas para sujetar su acción dentro del marco de la estructura jurídica que rige nuestro ordenamiento. Si ello se cumple, agrega, se habrá obtenido el principio de que el Presidente de la República debe gobernar de acuerdo al sentir mayoritario de la Nación.

A fin de lograr este propósito, señala, será necesario revisar, por ejemplo, el sistema de generación y composición del Senado, prohibiendo la reelección de sus miembros, y garantizar su estabilidad y efectividad dotándolo de importantes facultades que tiendan a controlar los excesos que pueda cometer el Presidente de la República en su gestión gubernativa, para constreñirlo a que su conducta no se aparte del marco jurídico institucional.

El señor OVALLE manifiesta que, a su juicio, la Constitución Política de la República sólo debe contener las declaraciones de principios que sean indispensables. No podría decirse, agrega, que la autoridad tendrá que sujetarse en su acción a la búsqueda permanente del sentir mayoritario del pueblo sin que, al mismo tiempo, se incorpore un mecanismo eficaz que haga posible observar obligatoriamente esa conducta.

Se deben consagrar, a juicio del señor Ovalle, los instrumentos necesarios para que no se excluyan del Gobierno a las mayorías, como aconteció en el régimen anterior. Nada se habría resuelto, prosiguió, en aquella época, con una declaración como la que se propone establecer, ya que no existían los medios constitucionales adecuados para obligar al Presidente de la República a orientar su política conforme el sentir mayoritario del pueblo. Estima más efectivo señalar fórmulas que impidan a minorías ocasionales el acceso al poder, como puede ser, por ejemplo, la segunda vuelta en la elección de Presidente de la República, o consagrar instrumentos eficaces para hacer efectiva la responsabilidad política de los gobernantes.

El señor GUZMAN manifiesta que lo aseverado por el señor Ovalle es exacto, pero solo parcialmente. Desde un punto de vista jurídico, precisó, es casi imposible garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones fundamentales del país, ya que existe una conducta moral de las personas que desborda el aspecto jurídico quedando al margen de toda fiscalización. Además, agregó, el sistema de la segunda vuelta en la elección de Presidente de la República si bien es un mecanismo más adecuado que el vigente, tampoco garantiza al ciudadano que es elegido Jefe de Estado el respaldo mayoritario de la ciudadanía, ya que siempre existirá un sector 'que se verá forzado a elegir entre dos alternativas que no son las que fielmente representan sus ideologías. La mayoría absoluta del pueblo, señaló, la alcanza quien, en realidad, consigue la adhesión espontánea y no forzada de los ciudadanos.

Tampoco, prosiguió, puede considerarse como factible reducir los quórum constitucionales para posibilitar a la mayoría y no a los dos tercios del Senado, deponer al Jefe del Estado, ya que ese procedimiento implicaría inestabilidad en el régimen presidencial.

Por estos motivos, señaló, le atribuye mucho valor a las declaraciones de principios que se puedan formular en la Carta Fundamental para orientar a la opinión pública de que cuando esos postulados básicos se contravienen, el gobernante infringe normas constitucionales claras y precisas que obligan al Congreso Nacional a efectuar una severa fiscalización, con fundamento, incluso, para proceder a la destitución del Jefe del Estado.

En seguida, se transcriben las siguientes proposiciones de los señores Guzmán y Silva Bascuñán para redactar la declaración de principios que contendrá el memorándum referente al Capítulo "GOBIERNO":

1. — Del Señor Guzmán:

El Gobierno. Por tradición e idiosincrasia, Chile es un país presidencialista. Así lo consagró, además, la Constitución de 1925, reforzándose posteriormente este aspecto en las reformas constitucionales de 1943 y 1970. Dicho carácter será mantenido por nuestra Carta Fundamental, ya que la existencia de un Gobierno fuerte y dotado de amplios poderes es reclamado tanto por el espíritu nacional como por las características de los problemas contemporáneos. Reducir las facultades presidenciales en beneficio del Parlamento, llevaría seguramente a privar a la gestión gubernativa de su necesaria eficacia. Los eventuales excesos del Gobierno deben tener un impedimento institucional a través de una efectiva fiscalización de los actos del Presidente de la República y de la Administración en general, como expresión de la responsabilidad que debe caracterizar la acción de las autoridades en una democracia. Es en la falta de instrumentos eficaces de control, y no en la amplitud de sus facultades, donde deben buscarse las deficiencias que últimamente permitieron los desbordes abusivos del Presidente y de la Administración.

La Constitución asegurará el respaldo mayoritario de la ciudadanía a quien asuma la Presidencia de la República, estableciendo al efecto el sistema electoral que lo garantice.

2. — Del señor Silva Bascuñán:

El Gobierno. La Constitución buscará consagrar un régimen presidencial que sea expresión real de las verdaderas mayorías nacionales no sólo en la obtención del título de Presidente de la República, sino en la actuación que corresponde al Jefe del Estado como guardián e intérprete, no sólo de su programa de gobernante, sino de los valores fundamentales de la chilenidad. El presidencialismo se conformará a tales fundamentos y para ello descansará en tres bases: autoridad, control y responsabilidad.

El señor LORCA expresa que había entendido que la presente sesión tenía por objeto entregar algunos esbozos generales del pensamiento de los diversos miembros de la Comisión, relativos a los principios fundamentales y objetivos básicos que deberán incorporarse a la nueva Constitución de la República. Sin embargo, le ha parecido que se ha entrado al debate de los aspectos concretos que debe contener el memorándum que se le entregará a la Junta de Gobierno.

No obstante lo anterior, estima importante dar a conocer un documento que contiene diversas ideas, algunas de las cuales no comparte, que representan el pensamiento de profesores de Valparaíso, que es distinto al que hasta ahora ha orientado los debates de la Comisión.

Su texto es el siguiente:

1. — Una reforma constitucional en las actuales circunstancias exige imperiosamente definir, primeramente, lo esencial: ¿debe tratarse de una reforma o de una renovación?

Lo primero dejaría subsistente el cuerpo fundamental de la Constitución de 1925, naturalmente modificado en todo aquello que se estimara pertinente; lo segundo obligaría a proyectar una Carta Nueva, donde habría amplio lugar para trazar líneas originales y diversas de las existentes.

Como este problema no ha sido resuelto en definitiva, todo lo que se haga como una simple modificación de la Constitución de 1925 es prematuro. Además, debe conocerse el pensamiento de la Junta, a la par que lo observable en la realidad chilena actual.

2. — El parecer de la Junta, si nos atenemos al esbozo de ideas ya conocido, sólo indicaría el deseo de evitar los defectos que bajo el imperio del texto de 1925 permitió o iba camino de permitir la implantación del marxismo. Por no ser hombres de Derecho no pueden tener un pensamiento técnico al respecto; pero por ser hombres de gobierno sienten la necesidad de dotar al país de un documento que evite los defectos del anterior y refuerce los valores permanentes de la historia constitucional chilena.

3. — La realidad nacional de los últimos tiempos (considerando los últimos 20 años) arroja cierta luz respecto a lo que el país desea y a lo que convendría tomar en consideración. Por una parte, un incremento de todos los derechos sociales; por otra, la aparición de fuerzas sociales nuevas; por otra, la estabilidad de organismos fundamentales.

4. — Como la realidad nacional ya no es la de 1925, ni tan siquiera la de 1953, sino que ha variado desde la segunda guerra mundial en forma aguda, pareciera conveniente proyectar una nueva Constitución. En ella sería útil dejar de lado todo género de declaraciones programáticas. Son inútiles, son vagas y no se traducen en leyes.

En cambio, correspondería hacer un preámbulo que indicase la perspectiva doctrinal desde la que se redactaría la Carta.

5. — Por nueva que fuera esta Carta, conviene mantener aquello que refleja la permanencia de nuestra nacionalidad:

a) Desde luego, un capítulo dedicado a la Nacionalidad, a menos que se prefiera entregar su determinación sencillamente a la ley.

b) En seguida, capítulos destinados a las funciones del Estado, a saber, la creación de la norma, la aplicación de ella y la solución de los conflictos que su aplicación entrañe.

c) Es dudoso determinar si debería o no estar contemplado en el cuerpo de la Carta una sección referente a Derechos Humanos o Garantías Constitucionales, puesto que la mera adhesión a la Carta de los respectivos Derechos de las Naciones Unidas podría salvaguardar dentro del derecho interno lo que allí el país se ha comprometido a respetar y, en todo caso, una mención expresa bastaría.

d) Sin duda, el reconocimiento del Poder Armado Legal o de su función, se vuelve imperativo, porque el sometimiento del militar al civil ha significado, en la práctica, la inestabilidad política y ha traído muchos problemas que sólo por medio militar han hallado solución.

e) También parece innegable que la fuerza de la actividad laboral organizada en gremios o en colegios profesionales tiene que encontrar expresión en la nueva Carta.

f) Es menester no confundir la Democracia como tal con el sufragio. Las llamadas "democracias populares" son una clara manifestación de que se trata de realidades diversas: pueden existir elecciones en una dictadura y las dictaduras pueden llegar al poder por vía democrática. Por lo tanto, el aspecto político (con su secuela de Ciudadanía o de Partidos Políticos) puede quedar entregado enteramente, junto con las elecciones, al marco de la Ley sin que sea indispensable que halle acogida en el texto constitucional.

g) Nada impide que se piense en un Gobierno colegiado, por extraño que pueda parecer a la tradición chilena. Sin embargo, sería mejor pensar en una autoridad unipersonal, más acorde con el pasado.

h) Tampoco nada impide pensar en un Congreso bi-cameral de base representativa y en esto sí que será indispensable insistir, aunque la representatividad no tiene por qué serlo sobre un aspecto político; cabe que tenga base corporativa o gremial.

i) Será menester considerar que la vida de los Partidos Políticos no es la única forma de gobierno democrático. No deberán tener, por tanto, la situación privilegiada que tenían en la anterior Constitución.



j) La Constitución debe establecerse sobre una Democracia Social antes que política. La importancia de colegios o gremios se hace imperativa para colocar estas actividades en el plano gubernativo que deberá corresponderles.

k) La Justicia Administrativa debe hallar desarrollo en las, normas constitucionales, aunque su aplicación corresponde a una Ley Orgánica.

1) Todo lo que se refiera a Justicia Electoral debe ser materia de ley.

11) No es indispensable la existencia de un Tribunal Constitucional. Basta con dar estas facultades a la Corte Suprema o incrementar para dicha competencia al más alto Tribunal con miembros especiales.

El texto ha de ser breve. Las Constituciones desarrolladas son engorrosas y fuente de interpretaciones opuestas.

6. — Punto importantísimo es el referente a la estructura del Estado.

Dada la especial configuración geográfica de Chile y su proyección marítima con islas y archipiélagos, pareciera que la posibilidad de ciertos aspecto federalista se torna indispensable. No se trata de hacer de Chile un Estado Federal, pero sí Cuasi-Federal.

En este aspecto, la nueva Carta tiene que contemplar disposiciones descentralizadoras que impidan el centralismo político y económico, base de concentración de poder y de estatismo tendiente al socialismo. Basta recordar que todos los gobiernos de los últimos tiempos facilitaron los instrumentos para una dictadura marxista con una legislación fuertemente controladora.

7. — Aunque se ha hablado de un plebiscito como medio para aprobar la nueva Constitución, ello no es, ni indispensable ni obligatorio.

Desde luego, tal posición es típicamente política, pero un texto jurídico de tanta envergadura y por añadidura de carácter técnico, no debe quedar equiparado a materias donde el juego de opiniones indoctas decida. Es preciso aprobarlo por vía de selección, oyendo a los organismos responsables y representativos.

8. — Finalmente, no importa el tiempo que se emplee en la construcción de la Constitución.

El sistema de parches jamás ha dado buen resultado y testigo de ello es el cuerpo de la Constitución de 1925 cuyas posteriores modificaciones fueron todas en desmedro de la sobriedad del texto inicial, por no decir que muchas complicaron y oscurecieron su aplicación.

No procede un proceso de meras reformas accidentales. La vida pública de Chile deberá tomar otros cauces (que serán constitucionales si la Constitución así lo establece) y dejar de mirar hacia atrás. Ese retardarismo es una rémora en el progreso jurídico de Chile”.

Ante la observación del señor Lorca de que la labor de la Comisión debe estar encaminada a redactar un nuevo texto constitucional y no a introducir enmiendas o reformas accidentales al vigente, el señor ORTUZAR expuso que existía acuerdo para ello; pero que, evidentemente, se debería reconocer y recoger toda aquella institucionalidad que no adolece de vicios y que ha demostrado eficacia.

El señor LORCA manifiesta ser partidario de abrir previamente discusión respecto de los principios o postulados básicos en que debe sustentarse la nueva institucionalidad del país, sin determinar a priori sus características. Así por ejemplo, es preciso analizar la conveniencia de mantener el régimen de gobierno presidencial, ya que si bien es el que más se ajusta a las aspiraciones de la ciudadanía, pueden existir razones poderosas que permitan llegar a una conclusión diferente, sobre todo después de las funestas consecuencias que tuvo para Chile el gobierno anterior, basado en un excesivo presidencialismo que estuvo a punto de conducir al país al marxismo.

Expresa que siempre ha defendido la existencia del régimen presidencial, pero estima que esta es la oportunidad para debatir la posibilidad de establecer en Chile un sistema parecido al consagrado en la Constitución Francesa de 1958, con su posterior modificación, que no tiene las características de un régimen presidencial ni de uno parlamentario. Agrega que pueden discutirse una serie de modalidades que, sin deshacer el régimen presidencial, permitan al Parlamento efectuar un efectivo control sobre las actuaciones de los gobernantes, abandonando la distinción doctrinaria de lo que debe entenderse por uno u otro régimen.

Se debe encontrar, a su juicio, un sistema que puede definirse como presidencial; con controles, o como se quiera, que permita erradicar los vicios que se produjeron en el país y que lo condujeron al proceso de marxistización y de despotismo absoluto.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que la observación del señor Lorca es muy profunda y que, incluso, puede implicar la modificación del sistema de trabajo que se ha trazado la Comisión. Recordó que en sesión anterior en que estuvo ausente el señor Lorca, se había acordado, en principio, la mantención del régimen de gobierno presidencial, en atención a que estaba más de acuerdo con la idiosincrasia de nuestro pueblo, el cual requiere de una autoridad fuerte, impersonal, controlada y sujeta a todos los mecanismos de fiscalización, para hacer posible un Ejecutivo dinámico, moderno e impulsador del desarrollo económico. Sin embargo, debido a la flexibilidad con que se adoptó dicho acuerdo, cabría la posibilidad de discutir la proposición del señor Lorca, sin perjuicio de mantener, en principio y como una forma de avanzar en el trabajo de la Comisión, el régimen de gobierno presidencial, teniendo presente que debe ser modificado para corregir los abusos en que puedan incurrir los gobernantes.

Es menester recordar, agregó, que los errores y arbitrariedades cometidos

por el gobierno anterior no derivaron única y exclusivamente del ejercicio abusivo de sus funciones, sino que, también, del no ejercicio de sus atribuciones y del incumplimiento de los deberes que la Constitución impone observar. Por lo tanto, señaló, si hubieren existido organismos adecuados, no obstante ser presidencial el régimen, la situación de caos y arbitrariedades reinante en el país pudo haberse corregido. Así por ejemplo, si se consagra en términos más amplios la disposición Constitucional del N° 4 del artículo 43, que permite al Congreso Nacional declarar la inhabilidad del Presidente de la República, se obtendría un mecanismo que podría conjurar los peligros que se advierten en el ejercicio de un sistema o régimen presidencial.

El señor OVALLE considera muy valioso el planteamiento del señor Lorca, pero estima que todo ello deriva de una duda metódica que nace del fracaso y de los abusos en que incurrió el gobierno anterior, los que en cierta forma se pueden imputar al régimen presidencial. Según el criterio del señor Ovalle esos errores deben imputarse a la propia conducta del gobernante, más que a la vigencia del sistema presidencial, a pesar que reconoce que los mecanismos de fiscalización y control establecidos en la Carta son inadecuados para lograr una rectificación.

Sostiene que no existe ninguna Constitución en el mundo que sea capaz de defender el régimen democrático cuando el gobernante quiere destruirlo. Estima el señor Ovalle que el fracaso del gobierno anterior no puede significar la negación del régimen presidencial como el sistema de gobierno más adecuado para Chile. Si bien en doctrina es más perfecto el régimen parlamentario, no hay que perder de vista que la Comisión está elaborando un texto constitucional que va a tener aplicación en Chile, por lo que hay que definirse de inmediato en este aspecto, sobre todo, cuando existe consenso en el país de que el régimen chileno debe ser presidencial, sin que haya otra alternativa.

El señor SILVA BASCUÑAN coincide con el señor Lorca en cuanto no se debe aparecer suscribiendo jurídicamente en su integridad el régimen de gobierno presidencial que existía en el país. Por este motivo, ha redactado la indicación que contiene lo que, a su juicio, debería ser la declaración de principios para anunciar la insatisfacción del régimen anterior y la aspiración de buscar una forma de gobierno más eficiente y sólida.

—La Comisión acuerda proseguir elaborando el memorándum en esta parte, según lo propuesto por su Presidente.

A continuación, se inicia la discusión de los planteamientos que debe contener el memorándum respecto del Congreso Nacional. Al efecto, se tienen a la vista las proposiciones de los señores Evans y Ovalle.

En primer lugar, a indicación del señor SILVA BASCUÑAN, se deja constancia que, en la parte del memorándum del señor Ovalle, en donde se dispone que el Congreso debe conciliar dos necesidades, como son la generación democrática y la capacidad de los legisladores, la primera debe efectuarse por toda la ciudadanía, debido a que también puede hacerse sin

esa representación, criterio que no cree ser el del autor de la moción.

A indicación del señor GUZMAN, se acuerda corregir la frase del memorándum del señor Ovalle que dice que los parlamentarios serán los "representantes del pueblo" que deben decidir "la política u orientación del Estado". Si bien esta idea se basa en los conceptos de poder político y poder social, ya analizados anteriormente, podría entenderse como contradictoria con el régimen presidencial, al tratarse, precisamente, en el capítulo referente al Congreso Nacional.

En seguida, se produce un intercambio de opiniones entre los miembros de la Comisión acerca de la conveniencia de discutir más profundamente la estructura que debe darse al Congreso Nacional, para luego incorporar las ideas fundamentales al memorándum que se entregará al Gobierno.

La Comisión, a indicación del señor EVANS, acordó no concretar demasiado en este memorándum la estructura del próximo Congreso, y centrar la discusión y la declaración posterior, en torno a que él tendrá una generación democrática, con hombres capacitados para legislar y con una efectiva participación de los gremios con fines de asesoría, con el objeto de no restringir el trabajo futuro de esta Comisión cuando le corresponda conocer en detalle esta materia.

En seguida, usaron de la palabra los señores ORTUZAR (Presidente) y EVANS, quienes estuvieron de acuerdo en que había que tener presente, al estudiar el proceso de formación de la ley, las siguientes sugerencias:

1. — La ley debe ser una norma de carácter general dirigida al bien común sin que pueda, en ningún caso, invadir el campo de la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Deben existir dos categorías de leyes: las ordinarias o comunes y las estatutarias o básicas con quórum de aprobación especiales para ser modificadas.

2. — Las leyes que dicte el Parlamento deben estar íntegramente financiadas a fin de no entorpecer la planificación de la economía y desarrollo del país, que corresponde principalmente al Ejecutivo.

Por su parte el señor EVANS, agregó que era indispensable poner énfasis en la función fiscalizadora del Congreso, la que debía, en todo caso, ser capaz de obtener rectificaciones por la vía jurídica. Igualmente señaló, y con el ánimo de dignificar ante la opinión pública el cargo de parlamentario, se debe lograr un mecanismo que les impida tener alguna ingerencia en la fijación de sus remuneraciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que la nueva Constitución debe contener normas que hagan efectiva la responsabilidad de los parlamentarios cuando éstos infrinjan las disposiciones de su texto, a fin de equipararlos a los deberes de las demás autoridades que son responsables constitucionalmente. Expresa que el proyecto del ex Presidente señor

Alessandri que reformaba la Constitución Política del Estado contenía esta idea, la cual puede ser útil en este momento.

El señor DIEZ observa que la acción constitucional sólo la pueden tener las Cámaras o el Congreso Pleno, como cuerpos, y en ningún caso los parlamentarios, ya que, individualmente considerados, no representan ningún poder. Por este motivo, los parlamentarios no pueden actuar en contra de la Constitución.

Agrega que los Senadores o Diputados pueden incurrir en causal de inhabilidad, las que deben estar, juntamente con las incompatibilidades e incapacidades, claramente establecidas en la Constitución a fin de dignificar la función parlamentaria. Igualmente, agregó, deben establecerse normas que dignifiquen la carrera ministerial y la de los altos jefes de la Administración Pública.

El señor OVALLE manifiesta que existe acuerdo en el sentido de que se deben incorporar normas para dignificar la función parlamentaria, pero expresa sus dudas acerca de la conveniencia de individualizarlas de inmediato en el memorándum. Estima preferible enunciar el propósito de que se buscarán medidas tendientes a lograr tal objetivo, porque es evidente que hay que evitar los excesos que cometen ciertos parlamentarios. En todo caso, no cree conveniente referir-se a la "Responsabilidad Gubernamental del Parlamentario", tal como se ha propuesto, porque una aseveración tan bien inspirada podría inducir a error a quienes la leyeran tan escuetamente expresada.

—La Comisión, acuerda, en esta parte, recoger la idea expresada en el memorándum del señor Ovalle, haciéndola extensiva a todos los Poderes del Estado y a los altos funcionarios de la Administración Pública.

Finalmente, se deja constancia que el señor Díez ha preparado un trabajo analítico que contiene la historia, jurisprudencia, derecho comparado y comentarios respecto de cada uno de los artículos de la Constitución vigente, el que irá quedando a disposición de los señores miembros de la Comisión, a medida que se avance en el estudio de los diferentes artículos.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

# **REPUBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

### **SESION 12ª, CELEBRADA EN 6 DE NOVIEMBRE DE 1973**

- Lectura de la cuenta
- Entrevista del señor Presidente con el señor Contralor General de la República, y designación de los miembros que integrarán la Subcomisión Constitucional relativa al Régimen Administrativo Interior y Descentralización Regional y nueva Legislación Municipal
- Funcionamiento y trabajo efectuado por las Subcomisiones que se han designado
- Resumen de lo tratado en sesiones anteriores
- Continúa el debate acerca de los principios u objetivos fundamentales que inspirarán la nueva Constitución Política del Estado
- Corrección de los vicios del sistema electoral y supresión de las elecciones extraordinarias
- Participación de la ciudadanía en la generación del Poder
- Establecimiento de un Gobierno que interprete el sentir de las grandes mayorías nacionales
- Misión de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en el nuevo ordenamiento constitucional

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario de la Comisión, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

### **CUENTA**

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) da cuenta de un oficio remitido por el señor Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción, General don Sergio Nuño Bawden, con el que propone a los señores Rolando Chateauneuf Deglín y Fernando Espinosa Fuentes, para integrar en representación de ese organismo, la Subcomisión de Régimen Administrativo Interior y Descentralización Regional.

—La Comisión, por unanimidad, aprueba estas designaciones, dejando sin efecto su acuerdo anterior adoptado en sesión 9a de fecha 23 de octubre, en que se había propuesto a los señores Antonio Tusset Jorrat y José Zavala de la Fuente, para el mismo objeto.

El señor ORTUZAR (Presidente), da cuenta de una entrevista sostenida con el señor Contralor General de la República con el objeto de designar a las personas que representarán a esa Institución en la Subcomisión de Régimen Administrativo. Ellas son las siguientes: señoras Luían Jijena Oddó y Mariela Corral Barrios y el señor Jorge Reyes Riveros.

Informó, también, que el señor Contralor le había adelantado algunas ideas para que la Comisión las tuviera presente y viera la posibilidad de concretarlas en el texto constitucional.

- 1) Poder de fiscalización con respecto a los servicios descentralizados, de manera de poder controlar su gestión, principalmente, en aspectos de orden financiero;
- 2) Facultad de imperio del Organismo Contralor en sus resoluciones y dictámenes a fin de asegurar su obligatoriedad, y
- 3) Revisar la constitucionalidad de los decretos de insistencia, ya que el criterio de la Contraloría es que sólo se pueden cursar aquellos que impliquen gastos, siendo improcedente este tipo de decretos en otras materias, cuando ellos violan preceptos constitucionales.

En seguida, el señor Presidente anuncia que la Subcomisión de Reforma Constitucional en lo relativo al Régimen Administrativo Interior y Descentralización Regional y Nuevo Régimen de Municipios quedará, en atención a los acuerdos adoptados por la Comisión, integrada por las siguientes personas:

José Fernández Richard; Luis Manríquez Reyes; Sergio Pizarro Contreras; Arturo Aylwin Azócar; Juan Infante Philippi; Marco Antonio López Tovar; Jorge Reyes Riveros: señora Mariela Corral Barrios; señora Lilian Jijena Oddó; señores Rolando Chateaneuf Deglín; Fernando Espinosa Fuentes; Tomás Lackington Hunter; José Radie Prado; Ernesto Pinto Lagarrigue; Manuel Daniel Argandoña; Mauricio Flisfisch Elberg y Lionel Bastías Romo.

Hace presente, igualmente, que una vez constituida esta Subcomisión se procederá a subdividirla en dos: la primera, encargada de estudiar los problemas del régimen administrativo interior y descentralización regional y, la segunda, del nuevo régimen municipal.

—La Comisión acuerda citar a las personas indicadas para el día 12 de noviembre próximo a las 16.30 horas, a fin de proceder a la constitución de la Subcomisión.

A continuación, el señor EYZAGUIRRE (Secretario) da cuenta de una comunicación de la Subsecretaría de Justicia con la que acompaña un trabajo realizado por don Jorge Acevedo Pérez, que incide en materias constitucionales.

—El documento queda a disposición de los señores miembros de la Comisión.

En seguida, el señor Presidente da lectura a la comunicación enviada por el miembro de la Junta de Gobierno, Almirante señor José Toribio Merino Castro, con la que acompaña las observaciones formuladas por el Capitán de Fragata señor Víctor Peña Mancilla, relativas a la nueva división territorial y política del país, y a la necesidad de evitar las rotativas electorales y las elecciones extraordinarias de municipales y parlamentarios. Dicho documento se había tramitado, en su oportunidad, a la Subcomisión de Régimen Administrativo Interior y Descentralización Regional.

A continuación, el señor EVANS consulta a la Mesa acerca del funcionamiento y del trabajo efectuado por las diversas Subcomisiones designadas hasta la fecha, ya que tiene informaciones de que en alguna de ellas, existen problemas para sesionar. Propone que la Comisión mantenga una superintendencia directiva sobre estas Subcomisiones para que sus miembros estén permanentemente informados sobre el funcionamiento y acuerdos que adopten en el desempeño de sus labores.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) informa que se han dado instrucciones a los diversos señores Secretarios de las diferentes Subcomisiones de trabajo para que envíen a esta Secretaría, copia de las actas de las sesiones que celebre cada una de ellas, con el objeto de tener conocimiento de la asistencia de sus miembros, de las materias que se traten y de las resoluciones o acuerdos que se adopten.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone realizar una sesión en la semana



próxima invitando a los Presidentes de las Subcomisiones, con el objeto de que la Comisión se imponga del estado del trabajo que están desarrollando y de las eventuales dificultades que pudieran tener en su desempeño.

—Así se acuerda.

El señor ORTUZAR (Presidente) resumió, en seguida, las diversas materias que hasta la fecha ha considerado la Comisión, en los siguientes puntos principales:

1) Afirmación de los valores permanentes de la chilenidad; 2) Principio de integración, como opuesto al concepto de lucha de clases; 3) Concepción cristiana del hombre y de la sociedad; 4) Participación de los organismos de base y del pueblo en general, la que debe ser solidaria en el proceso político, social y económico de la Nación; 5) Concepto de "bien común" y de democracia social, orgánica y de participación pluripartidista; 6) Estabilidad del régimen democrático; 7) Concepción de un Estado de Derecho moderno, dinámico, impulsor del desarrollo económico y social, cautelador del derecho individual y social; 8) Soberanía, distinguiendo entre el poder político y el poder social, este último expresado a través de la participación consultiva y técnica de los gremios y organismos de base; 9) El sistema de Gobierno dentro del esquema de un régimen presidencial, basado en los principios de autoridad, control y responsabilidad; 10) Generación democrática del Congreso Nacional y capacitación de sus integrantes, y 11) Participación consultiva de los organismos gremiales en la elaboración de la ley, debiendo ser ésta de carácter general y aplicada de acuerdo con la finalidad para la cual se dictó; distinguiendo dos categorías de leyes, las llamadas básicas o complementarias de la Constitución y las ordinarias.

En seguida, el señor Presidente estima oportuno, ahora que se está considerando la generación democrática del Parlamento, consignar en el memorándum de intenciones que se hará llegar al Gobierno, algunos puntos relacionados con la depuración de los vicios del sistema electoral y con los inconvenientes de las elecciones extraordinarias y complementarias, que aconsejan la necesidad de suprimirlas. El señor Presidente estimó, con respecto a la corrección de los vicios que presenta nuestro sistema electoral, que la solución podría encontrarse si se entrega el control del proceso electoral a nuestras Fuerzas Armadas, estableciendo en la ley las medidas necesarias para conseguir tal propósito.

El señor DIEZ estima conveniente consignar en el memorándum una declaración general sobre la necesidad de sanear el sistema electoral, y de suprimir las elecciones complementarias y de evitar la rotativa electoral, a fin de despolitizar a la ciudadanía.

Dijo ser partidario de ampliar la participación de nuestras Fuerzas Armadas en los procesos electorarios como garantía de seriedad; pero, observó, es peligroso decir en el memorándum que se le entregará el "control" de dicho proceso, por cuanto esa expresión puede conducir a equívocos. Puede

pensarse, agregó, que hasta la función que desempeña el Tribunal Calificador de Elecciones quedara dentro de la órbita de la competencia de las Fuerzas Armadas, intención que no puede ser compartida por los miembros de la Comisión. Reitera que se podría formular en el memorándum una declaración general expresando que la participación de las Fuerzas Armadas para garantizar la seriedad y honestidad del proceso electoral será considerada por la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala haber usado la palabra "control" como pudo haberlo hecho con cualquiera otra expresión que implique la facultad de velar por la pureza del acto electoral, sin comprender, por cierto, su calificación, por lo que declara que la posición que sustenta el señor Díez es la que corresponde a su sentir en este aspecto.

—La Comisión, en seguida, acuerda consignar en el memorándum disposiciones relativas a estas materias.

El señor GUZMAN estima necesario clarificar el ámbito de las atribuciones que se piensa dar a nuestras Fuerzas Armadas en los procesos electorales. Está de acuerdo, en principio, que la calificación final del acto electoral debe corresponder a un Tribunal Especial; pero, desea desde ya, dejar planteada, en este aspecto, una inquietud.

Hasta el año 1938, prosiguió, la realización de un acto electoral estaba a cargo del Poder Ejecutivo, y debido a la poca solvencia que tenían las autoridades para garantizarlo, hubo que entregar a las Fuerzas Armadas la responsabilidad de mantener el orden público el día en que se llevaba a efecto la consulta popular.

A raíz del proceso electoral celebrado en marzo de 1973, se ha creado conciencia en la opinión pública de la conveniencia de entregar a nuestras Fuerzas Armadas no sólo la fiscalización del desarrollo de la elección misma, sino que, también, el control de todo lo relacionado con el sistema de inscripciones electorales, como consecuencia de los últimos fraudes descubiertos bajo el Gobierno anterior. En un país con autoridades administrativas honradas, prosiguió, éstas deberían dirigir todo el proceso electoral; pero, ocurre que en el nuestro sucede lo contrario y se manifiesta la necesidad de ampliar cada vez más las atribuciones electorales de nuestras Fuerzas Armadas para conseguir la limpieza y corrección del desarrollo del acto electoral. Por este motivo, como una inquietud, se pregunta si no será conveniente entregar desde el inicio a nuestras Fuerzas Armadas toda la responsabilidad en el proceso electoral, incluso, la de calificación de la elección. Puede ocurrir, agregó, que este único aspecto de la elección, que queda entregado a los civiles, también, más tarde, sea objeto de deshonestidad, por lo que sugiere se estudie una solución adecuada a esta inquietud que plantea, para evitar nuevos fraudes electorales.

El señor SILVA BASCUÑAN manifiesta estar de acuerdo, en principio, con la

supresión de las elecciones complementarias; pero, siempre que se encuentre una fórmula de tanta perfección que sea capaz de dejar al margen a ese barómetro tan importante de expresión de la opinión pública, como es este tipo de consultas.

Las elecciones extraordinarias, agregó, han prestado grandes servicios para la vida democrática del país, ya que frente a un Ejecutivo tan vigoroso en sus facultades y tan abusivo como el anterior, han sido el único vehículo de expresión que ha tenido la opinión pública para repudiar los actos y abusos de poder.

En seguida, señala que para el buen éxito de la obra jurídica en que la Comisión está empeñada no es posible dejarse influir por las circunstancias políticas que antecedieron al nuevo Gobierno de la República. Lo natural y lógico, prosiguió, es que se proyecte una Constitución en que las Fuerzas Armadas tengan una efectiva participación para cumplir sus objetivos específicos y propios, a fin de que puedan ser, como realmente lo han sido, verdaderos baluartes del mantenimiento de la seguridad interior y exterior de la República.

Estima conveniente encomendarles preservar la tranquilidad del país en los procesos electorales durante el desarrollo de éste y en todas las fases de su preparación. Sin embargo, no es partidario de extender sus atribuciones a otros tópicos del acto eleccionario, ya que se distraería a los Institutos Armados de los objetos que le son propios y específicos. Si se les otorgan demasiadas atribuciones de carácter civil, agregó, se corre el riesgo de que nuestras Fuerzas Armadas tiendan a desaparecer. Por este motivo, añadió, es necesario tener mucha prudencia para obtener un justo equilibrio en este aspecto, sin caer en extremos que pueden ser peligrosos.

El señor EVANS señala, en primer lugar, no ser partidario de que el memorándum que se está elaborando se comprometa hasta el extremo de proclamar la supresión de las elecciones complementarias. Prefiere emplear una terminología que, pudiendo envolver eventualmente esa aspiración, no implique adoptar desde ya el compromiso concreto. Propone decir que se tratará de buscar "un sistema que impida las rotativas electorales exageradas que constituyan un excesivo gasto público o consultas al electorado que carezcan de trascendencia democrática real".

Estima, junto con el profesor señor Silva, que las elecciones complementarias son un buen barómetro de medición de la reacción de la opinión pública frente a determinado gobierno. Hay que tener presente, agregó, que nuestro proceso eleccionario municipal es sumamente politizado, a tal punto, que cada dos años, se realizan en el país consultas electorales de carácter general, lo cual para un gobierno que dura seis años, significa que durante su mandato, se consulte a la ciudadanía por lo menos en dos oportunidades, hecho que desde el punto de vista de un Estado Democrático, es bastante satisfactorio.

Si se llega a la conclusión, agregó, de que es preciso modificar el sistema de

elección de los representantes de la Administración Comunal para obtener la despolitización del proceso eleccionario municipal, sería, entonces, partidario de mantener algún mecanismo de consulta periódica al electorado mediante el expediente de las elecciones complementarias como barómetro político de la opinión pública.

El señor OVALLE concuerda con el señor Evans, en el sentido de que si se mantienen las elecciones municipales politizadas, las elecciones complementarias de carácter político deben realizarse junto con aquéllas. Si esto no se obtiene, agregó, es partidario de mantener las complementarias, estableciendo un procedimiento que evite las consultas permanentes a la ciudadanía.

El señor EVANS señaló ser partidario, respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en los procesos eleccionarios, de no comprometerse en el memorándum estableciendo a priori sus facultades y atribuciones. Estima que los Institutos Armados deben tener el control de los útiles electorales, y que es importante discutir la posibilidad de que de ellos emane la declaración de los resultados provisionales de las elecciones.

Sin embargo, prefiere establecer en el memorándum, que se mantendrá la participación de las Fuerzas Armadas en la tutela del proceso electoral como un medio de garantizar las elecciones libres, secretas e informadas.

El señor ORTUZAR (Presidente), propuso adicionar la idea final expuesta por el señor Evans, señalando que aparte de mantener la participación de las Fuerzas Armadas en los procesos electorales, se tenderá a su perfeccionamiento.

El señor EVANS destacó que era importante consagrar en el memorándum la necesidad de buscar un mecanismo en nuestro sistema electoral que implique una verdadera representatividad en la composición de los organismos colegiados que conformarán la estructura legislativa del país, de manera que en éstos estén representados los sectores zonales o provinciales de acuerdo, principalmente, al factor población. Es sabido, agregó, que en las elecciones de diputados se aplica el censo del año 1930, dándose el absurdo de que el Tercer Distrito de Santiago elija cinco representantes, debiendo elegir 24, de acuerdo al aumento que ha experimentado su población.

El señor DIEZ concordó con el señor Evans, manifestando ser partidario de incorporar en el memorándum la idea de lograr una participación real de la ciudadanía en la generación del poder político, que signifique una verdadera proporcionalidad entre las fuerzas políticas y los cargos que a ellas les corresponda, y una efectiva representatividad de acuerdo al volumen de población de cada sector o provincia. Sin embargo, sugirió, no es menester en este momento señalar los medios para obtener esas aspiraciones, sino que sólo es de opinión de insinuar la idea en forma genérica.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresó, igualmente, su acuerdo en el

sentido de que la ciudadanía toda tenga una real participación en la generación del poder. Añadió la posibilidad de que puedan también tener, por lo tanto, una verdadera participación en su generación sectores que no sean exclusivamente políticos, ya que se ha criticado, y con razón, el hecho de que la decisión sobre las personas que puedan ser elegidas corresponde no sólo a los Partidos Políticos y más aún a sus mesas directivas, las que no pocas veces proceden con prescindencia de las bases que las apoyan.

El señor OVALLE puntualizó que, a su juicio, debían distinguirse, en el proceso electoral, diversos aspectos:

1) Todo aquello que se relacione con la organización de la masa o cuerpo electoral, y la manera de constituir a la ciudadanía para posibilitar su acceso al sufragio, debe estar entregado a los organismos administrativos del Estado, como son el Registro Civil, Electoral, etc. En este aspecto, a nuestras Fuerzas Armadas no les corresponde otra misión que procurar la pureza en la constitución del cuerpo electoral, debiendo establecerse mecanismos eficaces que permitan hacer efectiva las responsabilidades y sanciones consiguientes para quienes faltan a su obligación, constituyendo registros adulterados, como ocurrió en Chile durante el Gobierno anterior.

2) En la realización de la elección misma, es indudable, agregó, que las Fuerzas Armadas deben tener a su cargo la vigilancia del proceso para que éste se realice en un ambiente de tranquilidad y de plena libertad.

Considera que entregar a nuestras Fuerzas Armadas otras facultades en el proceso electoral, sería peligroso, llegando a desconocer, incluso, el rol fundamental que en la restauración democrática les ha correspondido. Si tuvieran que entrar en el proceso calificador de la elección e inmiscuirse en el proceso administrativo mismo, agregó, las Fuerzas Armadas desvirtuarían su función, lo que significaría incorporar un germen de politización en ellas. Si Chile pudo superar la crisis que vivió, prosiguió el profesor señor Ovalle, fue porque los Institutos Armados resistieron la politización, circunstancia que hay que mantener.

En seguida, el señor Ovalle coincidió con los señores Díez y Evans en el sentido de consignar en el memorándum la idea de que los cuerpos representativos de los Poderes deben constituir un reflejo de las corrientes de opinión existentes en el país. A su juicio, es menester agregar en esta ocasión, la referencia de que en nuestro sistema político se emplearán todos los mecanismos necesarios para impedir los Gobiernos minoritarios.

Si bien el problema de la representatividad o proporcionalidad en la determinación de los elegidos incide, principalmente, en los cuerpos colegiados, también se presenta en la determinación de las autoridades unipersonales; ya que todo Gobierno minoritario es contrario al espíritu de la democracia en su intento de dirigir al país de acuerdo a un programa político impuesto en contra de la voluntad de las mayorías, cualesquiera sean las consecuencias y la opinión que el pueblo emita sobre él, como

ocurrió en el régimen pasado.

El señor GUZMAN expresa su deseo de hacer algunas sugerencias concretas respecto de la mención que se haga en el memorándum acerca de la participación de las Fuerzas Armadas en el proceso electoral.

Sugiere emplear en ese documento la siguiente terminología: que la nueva Constitución Política "consagrará un sistema que garantice y cautele eficazmente" los procesos eleccionarios. Con ello, agregó, se interpreta fielmente la aspiración de los señores Ortúzar y Evans, en el sentido de que la actuación de nuestras Fuerzas Armadas en los procesos eleccionarios, si bien ha sido satisfactoria, se pretende reafirmarla y perfeccionarla, sin expresar una fórmula concreta para llevarla a cabo.

Destacó que comparte el criterio de que la extensión de las atribuciones en los procesos electorales que competen a las Fuerzas Armadas, sólo debería llegar hasta el punto de que la veracidad de los resultados quede avalada por su gestión y, en ningún caso, convertirlas en un Tribunal que deba calificar el acto electoral desde un punto de vista judicial. Aclaró que al hacer presente, en su primera intervención, la inquietud de hasta dónde debería extenderse esa participación, excluía, también, la posibilidad de que las Fuerzas Armadas pudieran intervenir en aquellas tareas que propiamente constituyan la calificación del acto electoral, en cuanto envuelve funciones judiciales, las que, a su juicio, deben ser de la competencia, como dijo, de un Tribunal especial.

En seguida, compartió la idea de que es necesario hacer referencia en el memorándum de intenciones, a que las elecciones pluripersonales debían tener una efectiva representatividad de la población, explicando, en forma genérica, el valor y sentido que ésta tiene. Manifestó que la mayoría de la ciudadanía no tenía claro que en el Parlamento anterior no existía una adecuada representación de la base electoral de la población, debido, entre otras razones, a la no aprobación de los censos posteriores al año 1930.

Es partidario, por lo tanto, de declarar que en las elecciones de carácter pluripersonal se mantendrán los sistemas de elección proporcional, principio protegido y garantizado por nuestra Constitución.

El señor GUZMAN reiteró que no compartía la apreciación de que la segunda vuelta en la elección presidencial le atribuyera al candidato triunfante la adhesión mayoritaria de la masa ciudadana. Estima que ello es sólo una ficción, pero que es irreal desde el punto de vista político. Por este motivo, agregó, prefiere expresar en el memorándum que en las elecciones pluripartidistas se mantendrá el sistema proporcional, tal como está consagrado en el actual artículo 25 de la Constitución.

La aspiración del profesor Ovalle, en cuanto impedir a las minorías asumir el Gobierno de la Nación, prosiguió el señor Guzmán, se obtendría a través de una declaración que, como insinuó en sesión anterior, debería presidir la

Carta Fundamental. En ella, se mencionaría que es deber de las autoridades políticas proceder de acuerdo con el sentir más íntimo de las grandes mayorías nacionales. Puede un gobernante, agregó, asumir la Presidencia de la República con la adhesión de la mayoría absoluta del electorado; pero, es posible, que a lo largo de su gestión ese respaldo se vea disminuido. Es así como, a su juicio la ilegitimidad del Gobierno anterior se hizo palmaria después de la elección de marzo de 1973, en que sometió su programa, intransable hasta entonces, a un plebiscito, en el que obtuvo una aplastante derrota. No obstante ese fracaso electoral, el Gobierno siguió insistiendo en que mantendría su programa de acción, porque el problema consistía, ahora, en que el Senado lograra los dos tercios de sus miembros para destituirlo.

Reitera que el objetivo perseguido no se afianza tanto con que el Gobierno sea elegido por la mayoría absoluta del pueblo, sino que exigiendo a los gobernantes, como norma fundamental de conducta, que sigan una política de gobierno de acuerdo al sentir de las grandes mayorías nacionales.

El señor OVALLE es partidario de formular una declaración en el sentido de reafirmar los valores democráticos a los cuales debe someter su acción el Gobierno, interpretando el sentir de las grandes mayorías nacionales; pero, estima que dicha declaración debe instrumentalizarse en disposiciones que hagan realmente efectiva esta aspiración.

Por otro lado, no comparte la apreciación de que las mayorías se transforman en meramente formales mediante el empleo de estos mecanismos. Lo que sucede es que el régimen democrático supone confrontación de opiniones y compromisos que se están renovando constantemente. Es indispensable que dentro de este juego democrático se busquen las fórmulas adecuadas a fin de producir consenso ciudadano o político en torno a estos grandes principios.

Manifiesta que el ejemplo de la Unidad Popular sirve para clarificar estos conceptos. Si en 1970 se hubiera realizado una segunda vuelta en las elecciones presidenciales, el elegido habría sido, tal vez, don Jorge Alessandri, quien no habría contado con la adhesión mayoritaria del pueblo, pero sí habría interpretado ciertos principios fundamentales queridos por las grandes corrientes de opinión, orientando la acción de su Gobierno hacia esos postulados. En el caso del régimen del señor Allende no ocurrió lo mismo. Por el contrario, tanta desconfianza despertaba su movimiento, que para ungirlo Presidente de la República, fue menester redactar un Estatuto de Garantías Constitucionales que él se comprometió a cumplir, cosa que no hizo.

Deben buscarse, por tanto, los arbitrios constitucionales necesarios para evitar un gobierno claramente minoritario en términos de que pueda poner en peligro el régimen democrático y los principios y valores a que se ha hecho referencia, pero es obvio que cualquier Gobierno no contará con la adhesión de todo el pueblo en la solución de los múltiples problemas que

deberá afrontar.

Continúa expresando que dentro del mecanismo de determinación de las mayorías en el proceso electoral, debe contemplarse también, la institución del plebiscito, la que servirá para realizar un control político más eficaz que el de la Cámara de Diputados o el Senado.

El señor ORTUZAR (Presidente), coincide con las apreciaciones de don Jorge Ovalle en el sentido de que la segunda vuelta en las elecciones presidenciales dará oportunidad a las distintas corrientes de opinión de buscar una ecuación que les permita coincidir en los planteamientos y valores fundamentales como son el régimen democrático, el respeto por los derechos que consagra el ordenamiento constitucional y, asimismo, por las atribuciones de los Poderes del Estado.

Propone en consecuencia, aceptar la sugerencia del señor Ovalle en el sentido de consultar los mecanismos tendientes a impedir que gobiernos minoritarios pongan en peligro el régimen democrático.

A continuación, el señor LORCA adhiere a las expresiones de los señores Ortúzar y Ovalle en lo relativo a la segunda vuelta presidencial; pero, advierte que deberán buscarse otras fórmulas que garanticen aún más el régimen democrático y la seguridad institucional del país.

El señor GUZMAN interviene brevemente para reiterar que, a su juicio, el sistema de segunda vuelta no autoriza al candidato triunfante para sostener que cuenta con la adhesión mayoritaria del pueblo. Estima que ello es una ficción, toda vez que la parte del electorado que en primera instancia prefirió a un candidato distinto de aquel que resulta triunfante en la segunda vuelta, no suscribe ni su programa ni los postulados ideológicos que representa.

El señor SILVA BASCUÑAN coincide con el señor Ovalle en que no basta implantar el régimen de segunda vuelta para garantizar la existencia del sistema institucional, sino que es preciso tomar las medidas necesarias para que en Chile no se vuelva a repetir el intento de un grupo minoritario que inflamado de un espíritu dogmático pretendió destruir el juego democrático.

A su juicio, en el caso del señor Allende, en lugar de suscribir el llamado Estatuto de Garantías como condición para ungirlo Presidente de la República, debió haberse producido un consenso de mayorías que al elegirlo, le obligara a cambiar su programa, cambio que tuviera por objeto asegurar el régimen democrático.

El memorándum, termina, debe reflejar estas intenciones; es decir, que asegure gobiernos democráticos que cuenten con el respaldo de las grandes mayorías en cuanto postulen la mantención de los valores y principios democráticos y de respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos. Con ello se impedirá que una minoría totalitaria se apodere del



país en la forma que sucedió en los tres últimos años.

El señor GUZMAN precisa su pensamiento en los siguientes términos:

1) Dejar constancia en el memorándum o en el proyecto de nueva Constitución, del deber que tiene la autoridad política de conformarse, en lo fundamental, al sentir de las grandes mayorías nacionales.

2) Consagrar, en el capítulo relativo al presidencialismo, un sistema electoral que asegure: a) la debida proporcionalidad en el caso de las elecciones pluripersonales, y b) que quien asuma el Mando Supremo de la Nación cuente con el fervor electoral de la mayoría absoluta de los ciudadanos expresada en las urnas.

Después de un breve debate, la Comisión acuerda incorporar en el memorándum las sugerencias formuladas por el señor Guzmán, recién transcritas.

El señor LORCA hace presente su reserva en lo que respecta al sistema de proporcionalidad en las elecciones pluripersonales. Anuncia que planteará sus puntos de vista en una próxima sesión.

El señor OVALLE comparte las apreciaciones del señor Lorca, toda vez que es preciso conciliar la representación que se derive de las elecciones pluripersonales con la necesidad de adecuar los mecanismos tendientes a facilitar el gobierno de las grandes mayorías.

El señor ORTUZAR (Presidente), propone como consecuencia del debate, enunciar en el memorándum los temas relacionados con la depuración del proceso electoral y la intervención que en dicho proceso cabe a las Fuerzas Armadas.

Hace presente que es necesario, también, considerar la misión que le corresponderá a las Fuerzas Armadas en el nuevo ordenamiento constitucional, ya que ellas deben velar no sólo por la seguridad interna y externa del país, sino que, asimismo, por la integridad del ordenamiento jurídico e institucional de la Nación.

El señor OVALLE recuerda que existen disposiciones —contenidas en un DFL. — que fijan con bastante precisión las atribuciones y obligaciones de los Institutos Armados. En síntesis, dicho cuerpo legal estatuye el deber de las Fuerzas Armadas de velar por la seguridad interna y externa del país y el de respetar y hacer respetar el ordenamiento constitucional.

El señor SILVA BASCUÑAN sugiere que, en esta materia, es menester declarar que las Fuerzas Armadas deben obediencia al ordenamiento jurídico en general y no particularmente al Presidente de la República, por lo que constituyen una garantía para todos los Poderes del Estado en sus respectivas órbitas de acción.

El señor ORTUZAR (Presidente) coincide con las expresiones vertidas por el profesor señor Silva Bascuñán y añade que, a su juicio, es conveniente establecer, ya sea en la Constitución o en sus leyes - complementarias, una norma que tienda a estabilizar a los altos mandos de nuestras Fuerzas Armadas, como por ejemplo, que la designación o remoción de los respectivos Comandantes en Jefe, sea acordada por el Presidente de la República con el acuerdo del Cuerpo de Generales o Almirantes, respectivamente, o del Senado.

El señor EVANS propone consagrar en el memorándum la idea de que las Fuerzas Armadas velarán por la seguridad nacional y participarán en el desarrollo social y económico del país, todo ello sobre la base de las siguientes premisas: Las Fuerzas Armadas de Chile son profesionales, jerarquizadas, no deliberantes y obedientes, entendido esto último en el sentido de que tal obediencia se presta a la institucionalidad, es decir, se trata de una obediencia no política.

El señor GUZMAN apoya la proposición del señor Evans en el sentido de que el memorándum deberá contener la misión que le corresponde a las Fuerzas Armadas en el nuevo ordenamiento institucional y los mecanismos adecuados para cumplirla. Es de opinión de que el concepto de seguridad nacional debe ser complementado con lo que el Acta de Constitución de la Junta de Gobierno llamó "identidad histórico-cultural de la Patria"; es decir, ir más allá del puro concepto de seguridad nacional que está generalmente referido a los aspectos económicos y a la integridad territorial del país. En cambio, la identidad histórico-cultural dice relación con la mantención de los sentimientos más profundos de la nacionalidad y de las tradiciones desarrolladas y consagradas a través de toda nuestra historia.

En consecuencia, nuestras Fuerzas Armadas tienen un doble papel: Cautelar la seguridad nacional y velar por la identidad histórico-cultural de la Patria, todo ello, presidido por una característica que ya se ha mencionado: Las Fuerzas Armadas son jerárquicas, apolíticas y profesionales, obedientes al orden jurídico institucional y no deliberantes.

Propone, por último, entrevistarse con representantes de las Fuerzas Armadas para tratar estas materias debido a su complejidad y a la necesidad de precisar con absoluta claridad la verdadera doctrina sobre la misión que a ellas les cabe en el desenvolvimiento de nuestra vida ciudadana.

—Así se acuerda.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

**REPUBLICA DE CHILE**

**ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

**SESION 13<sup>a</sup>, CELEBRADA EN 7 DE NOVIEMBRE DE 1973**

—Creación de una Subcomisión destinada a tratar las disposiciones constitucionales referentes a la Fuerza Pública

—Elaboración de un proyecto de decreto ley relativo al ejercicio del Poder Constituyente de la Junta de Gobierno

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra y Jorge Ovalle Quiroz.

Actúa de Secretario de la Comisión, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

Concurren, además, los Auditores Generales del Ejército y de la Armada, General Osvaldo Salas Torres y Contraalmirante Rodolfo Vio Valdivieso, respectivamente, y el General de Carabineros de Justicia, don Hugo Musante Romero.

El señor ORTUZAR (Presidente) en primer lugar, da excusas a las personas que concurren a esta sesión, por la inasistencia de los miembros de la Comisión señores Guzmán, Lorca y Silva Bascuñán.

Igualmente, el señor Vio Valdivieso presenta las excusas por la inasistencia del Auditor General de Aviación.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente), hace presente que esta sesión ha sido convocada a petición del Almirante señor Rodolfo Vío quien desea, plantear a la Comisión diversas inquietudes, relacionadas con la elaboración del nuevo texto constitucional.

El señor VIO VALDIVIESO manifiesta que, personalmente, desea solicitar a la Comisión la creación de una Sub-Comisión destinada a tratar las disposiciones referentes a la Fuerza Pública en general. Dicho propósito está orientado, señaló, a estructurar en la nueva Constitución Política de la República un Capítulo especial que contenga en forma orgánica las normas relativas a la Fuerza Pública, tal como aconteció con las Constituciones de los años 1822, 1823 y 1828, de modo de incorporar al texto constitucional todas aquellas materias que hoy aparecen dispersas en nuestra legislación y otras que deben elevarse, en su concepto, a nivel constitucional, tales como las relativas al Consejo Superior de Seguridad Nacional, a los Tribunales Militares, las tendientes a resguardar el orden público durante las elecciones y las referentes a la posesión, uso y control de armas y elementos similares. Igualmente, agregó, aspectos como la misión que deben cumplir las Fuerzas Armadas, y las facultades del Presidente de la República y del Congreso Nacional en relación con ellas, deben estar incorporadas en la Carta Fundamental. Expresó que la legislación americana contiene preceptos que pueden ser útiles en este sentido.

El señor EVANS manifiesta que los planteamientos hechos valer, permiten avanzar en la redacción del memorándum en lo que respecta a las consideraciones que debe contener en relación con la Fuerza Pública, debido a que las ideas fundamentales están, prácticamente, diseñadas. Por este motivo, propone revisar el acuerdo de procedimiento que se había adoptado en la sesión de ayer, en orden a consultar a la Junta de Gobierno en este aspecto.

A continuación, se produce un intercambio de opiniones entre los miembros

presentes de la Comisión a raíz de la observación del señor Evans, acordándose, en definitiva, lo siguiente:

—Destinar la sesión del día martes 13 de noviembre al estudio de los puntos o principios básicos y fundamentales que se deben incorporar al memorándum en relación con la misión de nuestras Fuerzas Armadas y de Carabineros.

A esta sesión serían invitados representantes de las Fuerzas Armadas y de Carabineros que designe la Excm. Junta Nacional de Gobierno, según conversación telefónica sostenida por el Presidente de la Comisión con el Secretario de la Junta, General señor González.

—Celebrar sesiones ordinarias para tratar el estatuto constitucional de la Fuerza Pública los días martes y jueves, de 10 a 12.45 horas, de la última semana del mes de noviembre, y así sucesivamente en los meses venideros.

El señor OVALLE planteó la necesidad de tratar estas materias en forma coherente, por lo que sugirió que la Comisión celebrara sus sesiones la última semana del mes de noviembre y la primera de diciembre, proposición que quedó para ser resuelta en la sesión que deberá realizarse el martes 13 del mes en curso.

En seguida, el señor VIO VALDIVIESO expresó la inquietud manifestada por la Corte Suprema, en orden a que hasta la fecha no se ha dictado ninguna norma que disponga que la Junta ha asumido también, aparte de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, el Poder Constituyente. Lo anterior tiene importancia, a juicio de la Corte Suprema, por la posible procedencia de los recursos de inaplicabilidad respecto de los decretos leyes que sean modificatorios de la Constitución.

Igualmente, señaló, se tienen dudas acerca de si para dictar un decreto ley sobre materias que incidan en aspectos constitucionales se deberá previamente y en forma expresa modificar por esa vía la Constitución, para luego dictar el decreto ley específico referente al asunto sobre el cual se quiere legislar.

Es necesario, agregó, dar solución a este tipo de problemas procesales para evitar que el día de mañana la Corte Suprema pueda declarar la inaplicabilidad de un decreto ley.

Otro asunto que preocupa, continuó el señor Vío, es la elaboración de un Acta Constitucional que contenga el Estatuto Orgánico de Gobierno con el objeto de encuadrar su acción a una estructura jurídica determinada, mientras no se dicte la Constitución definitiva, cuya redacción está siendo estudiada por esta Comisión.

En este momento, agregó, el Poder Ejecutivo lo ejerce la Junta en virtud de

su potestad reglamentaria, y se ha creado una especie de Consejo Legislativo Asesor de la Junta integrado por especialistas y profesores universitarios, el que realiza funciones propias de Poder Legislativo a través del sistema de proponer la dictación de decretos leyes.

En un principio, prosiguió el señor Vío, la Contraloría General de la República estuvo de acuerdo en que el Gobierno dictara decretos leyes y decretos supremos sin que mediara el trámite de toma de razón, lo que significó aumentar la potestad reglamentaria del Gobierno y, por consiguiente, posibilitó la agilidad de la legislación requerida por la emergencia. Sin embargo, vuelto el país a la normalidad, la Contraloría deberá tomar razón de los decretos supremos que en el futuro se dicten, por lo que es necesario armonizar las actuaciones del Organismo Contralor con las del Gobierno, siendo urgente para ello, la elaboración del Acta Constituyente, en que se disponga, como ha dicho, que la Junta ha asumido también dicho Poder.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que para evitar, por parte de la Corte Suprema, posibles declaraciones de inconstitucionalidad de los decretos leyes, es indispensable formular una declaración en el sentido de que la Junta de Gobierno ha asumido también el Poder Constituyente. Hasta esta declaración, prosiguió, no tendría objeto dictar dos decretos leyes diferentes para modificar una disposición constitucional, sino que bastaría uno solo, ya que si éste aborda materias que son de carácter constitucional, obviamente se debe entender como una enmienda al texto de la Carta Fundamental.

El señor OVALLE manifiesta que el Almirante señor Vío ha planteado dos problemas que son, inequívocamente, uno solo: el relacionado con el Poder Constituyente.

Estima que se debe elaborar una declaración que, además de la afirmación de que la Junta asume el Poder Constituyente, debe contener un pronunciamiento sobre la vigencia de las disposiciones de la Constitución de 1925, las que a juicio del señor Ovalle, no están, con excepción de algunas garantías individuales, vigentes en la actualidad.

Es importante declarar que las disposiciones de la Carta de 1925 han perdido vigencia para evitar problemas de interpretación y armonía con las normas constitucionales que el actual Gobierno dicte en uso de la facultad que le otorga el Poder Constituyente. Por la imagen internacional y porque la intención del Gobierno no es la de atropellar los derechos individuales, habrá que destacar que éstos continúen vigentes.

El Almirante señor VIO expresó que, precisamente por la importancia que tiene la imagen internacional de Chile, no cree que sea conveniente hacer una declaración como la propuesta por el señor Ovalle.

En seguida, se produce un breve debate en el que se acuerda destinar la sesión de mañana jueves 8 del mes en curso, a la redacción de un proyecto

de decreto ley que disponga que la Junta de Gobierno, junto con asumir el Poder Legislativo y Ejecutivo, ha asumido, igualmente, el Poder Constituyente.

Con respecto a la redacción del Acta Constitucional, el señor Vio propone postergarla hasta una fecha próxima ya que requiere un estudio más detenido, sugiriendo la posibilidad de entrevistarse previamente con la Junta una vez que la Comisión haya elaborado el memorándum de intenciones o propuestas constitucionales.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario



# REPUBLICA DE CHILE

## ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE

### SESION 14<sup>a</sup>, CELEBRADA EN 8 DE NOVIEMBRE DE 1973

— Lectura de la cuenta

— Integración de la Subcomisión encargada del estudio del Régimen Interior y Descentralización Administrativa y Regional y Legislación Municipal

— Estudio de un proyecto de decreto ley que aclara lo dispuesto en el D.L. N° 1, de 11 de septiembre de 1973, en el sentido de que la Junta de Gobierno ha asumido la plenitud de los Poderes Constituyente, Ejecutivo y Legislativo

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

En primer lugar, los miembros de la Comisión, acuerdan por unanimidad, dejar constancia de su reconocimiento al personal de Secretaría por la labor desarrollada en la elaboración de estas Actas.

### CUENTA

El señor EYZAGUIRRE (Secretario), da cuenta de las siguientes comunicaciones recibidas por la Secretaría:

1. — Del señor Ministro de Tierras y Colonización, con la que responde a un oficio dirigido por la Comisión en que se le comunicó su constitución y nómina de los miembros de las diferentes Subcomisiones y, al mismo tiempo, se solicitó información acerca de las Comisiones de estudio que había designado ese Ministerio.

—Se manda archivarla.

2. — Del señor Ministro de Salud Pública, con la cual adjunta un documento que contiene las bases constitucionales referentes a la Salud Pública.

—Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión. El documento se adjunta como anexo del acta. (Página 12).

3.\_ Del señor Alcalde de Santiago con la que plantea diversos problemas jurídicos relacionados con la administración comunal y señala distintas bases que podrían ser consideradas por la Comisión.

—Pasa a la Subcomisión encargada del estudio de un nuevo Régimen Municipal.

4. — De la Sociedad Nacional de Minería, con la cual solicita una definición de la Comisión acerca de los criterios fundamentales que inspirarán la propiedad minera en la nueva Constitución.

—Pasa a la Subcomisión relativa al Derecho de Propiedad.

5. — Del señor Jaime Carvallo y de otros abogados de Valparaíso, con la cual exponen algunas ideas relacionadas con la Reforma Constitucional.

—Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión.

6—. Del señor Joaquín Morales Frías, con la cual hace llegar diversas apreciaciones relacionadas con la descentralización administrativa y regional.

—Pasa a la Subcomisión encargada del estudio del Régimen Interior y Descentralización Administrativa y Regional.

La Comisión acuerda integrar la Subcomisión encargada del estudio del Régimen Interior y Descentralización Administrativa y Regional y Legislación Municipal, aparte de las personas ya designadas, con las siguientes: Luis Octavio Reyes Ugarte, Luis Valenzuela Candela y Patricio Chellew Schroeders.

En relación con esta Subcomisión el señor EVANS manifiesta su extrañeza por la publicación en el Diario Oficial del Decreto N° 1.382, del Ministerio del Interior, en el cual se designa una' Comisión cuya composición es similar a la que pretende crear esta Comisión, para que estudie y proponga una nueva legislación municipal.

El señor ORTUZAR (Presidente), expresa que para evitar esta clase de contradicciones, la Comisión acordó dirigir oficio a todos los Ministerios señalándoles la necesidad de que dieran a conocer las Comisiones que hubieren designado y las materias específicas que abordarán, con el objeto de proceder coordinadamente. En el caso señalado por el señor Evans, le parece que esa Comisión estudiará lo relacionado con la Ley Orgánica de Municipalidades, pero, es evidente que coincidirá en muchos aspectos con la labor de la Subcomisión de Descentralización Regional y Régimen Municipal, por lo que sugiere se faculte a la Mesa para tomar contacto con el

Subsecretario del Interior con el propósito de buscar una adecuada solución al problema.

—Así se acuerda.

El señor ORTUZAR (Presidente), señala que la presente sesión tiene por objeto considerar un proyecto de decreto ley que establezca que la Junta de Gobierno ha asumido, conjuntamente con los Poderes Ejecutivo y Legislativo, el Poder Constituyente. En efecto, manifiesta el señor Presidente, el Almirante Vio Valdivieso le señaló la necesidad de aclarar este problema, toda vez que se podrían provocar situaciones ante los Tribunales de Justicia derivadas del hecho de que hasta ahora tal facultad no se habría expresado formalmente, no obstante ser obvio que así ha sucedido.

Al respecto el señor DIEZ ha elaborado el siguiente anteproyecto que es muy similar al que la Comisión redactó hace un tiempo, cuando aún no estaba constituida oficialmente, a fin de obviar las dificultades que ahora se están produciendo.

El texto es el siguiente:

“VISTOS:

- a) Lo dispuesto en el Decreto Ley N° 1, de 11 de septiembre de 1973, y
- b) La necesidad de aclarar el sentido y alcance del artículo 1° del citado texto legal, en cuanto expresa que la Junta de Gobierno ha asumido el Mando Supremo de la Nación,

La Junta de Gobierno ha acordado y dieta el siguiente

#### **DECRETO LEY:**

Artículo 1°— La Junta de Gobierno ha asumido desde el 11 de septiembre de 1973 la plenitud de los Poderes Constituyente, Ejecutivo y Legislativo.

El Poder Judicial ejercerá sus funciones en la forma y con la independencia y facultades que señala la actual Constitución Política del Estado.

Artículo 2°— El ordenamiento jurídico contenido en la Constitución y en las leyes de la República continúa vigente mientras no sea modificado en la forma prevista en el artículo siguiente.

Artículo 3°— El Poder Constituyente y el Poder Legislativo son ejercidos por la Junta de Gobierno mediante decretos leyes con la firma de todos sus miembros y la del o los Ministros respectivos.

Artículo 4°- El Poder Ejecutivo es ejercido mediante decretos supremos y resoluciones, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ley N° 9, de 12 de septiembre de 1973.

Artículo 5º- En caso que alguno de los miembros de la Junta de Gobierno se encuentre impedido de ejercer sus funciones, será subrogado, mientras dure el impedimento, por quien desempeñe la Comandancia en Jefe de la Institución respectiva o la Dirección General de Carabineros, en su caso”.

El señor SILVA BASCUÑAN expresa que no hay duda alguna de que la Junta de Gobierno ha asumido de lleno el Poder Ejecutivo en su calidad de gobernante de hecho, y que, por tal motivo, no está sujeta a las limitaciones que afectarían a un Poder Ejecutivo que, en el ejercicio de sus funciones, debe relacionarse con otros órganos del Estado. Así es como, por ejemplo, puede hacer una designación sin previo acuerdo del Senado en un tipo de nombramiento que, rigiendo plenamente la Constitución, tendría que someterse a la consideración de esa Corporación.

No existe duda tampoco de que la Junta de Gobierno ha asumido, también, la función legislativa, pues frente a la contingencia de los problemas que se deben enfrentar en la vida del Estado, es indispensable dictar normas para volver a poner en marcha la regularidad institucional del país y, que, por su naturaleza, en una situación normal, serían materia de ley.

Sin embargo, continúa, le asiste una gran duda en lo relativo al Poder Constituyente; porque tal Poder es la facultad que tiene un Estado para dictar o modificar su Constitución.

En una democracia, régimen de gobierno que la Junta ha manifestado que desea continuar, el Poder Constituyente en su origen corresponde a la sociedad gobernada, al común del pueblo. En ningún instante la Junta ha manifestado o pretendido que desea asumir la plenitud del Poder Constituyente. A tal punto es cierto esto, que nombró esta Comisión para redactar una reforma o una nueva Constitución.

Dentro del sistema de las Constituciones escritas o del fenómeno constitucionalista, prosiguió el señor Silva, la Junta de Gobierno no ha expresado su voluntad de asumir el Poder Constituyente. Es sabido, por otra parte, que dicho Poder se puede expresar no sólo dentro del sistema de las constituciones escritas, ya que existen países que no consideran necesaria una estructura jurídica con una norma superior escrita que sea la Constitución Política, en donde ésta se transforma en una categoría puramente intelectual que sólo acepta que formen parte de ella todas aquellas reglas de comportamiento social que tienen, racionalmente, por su importancia, el carácter de Constitución.

A su juicio, la Junta de Gobierno no tiene, dentro del sistema de las constituciones escritas, el Poder Constituyente, aunque naturalmente lo posee, en el sentido puramente racional teórico, porque ejerce, de hecho, la plenitud del Poder por la propia dinámica de la situación de emergencia que vive el país. En este aspecto, puede dictar normas de cualquiera naturaleza, incluso aquellas que, por su índole, sean tan fundamentales que, racionalmente, sean de carácter constitucional, por lo que estima que no es indispensable declarar que el Gobierno ha asumido el Poder Constituyente, porque podría parecer que la Junta ha querido resolver algo más de lo que

en este momento está haciendo; que ella no está expresando una voluntad jurídica del pueblo chileno, sino que una voluntad poco menos que anímica de subsistencia de nuestro pueblo. Dentro de esta tarea de salvación, no estrictamente jurídica, lo más fundamental en que se puede pensar es en la propia subsistencia de la sociedad, por lo que reitera que no vale la pena expresar formalmente que el Gobierno ha sumido el Poder Constituyente porque podría estimarse de que se pretende sobrepasar, así, la voluntad que ella misma ha manifestado, al asumir el Mando Supremo de la Nación.

El señor GUZMAN disiente de la opinión del señor Silva. Expresa que la Junta ha asumido el Poder Constituyente derivativo, porque no hay duda alguna de que Chile tenía una Constitución el día 11 de septiembre y frente a eso hay dos posibilidades: entender que a partir de esa fecha Chile no tiene Constitución y que ha pasado a ser un país que se gobierna de acuerdo con el sistema de las constituciones consuetudinarias y que la norma jerárquica superior del ordenamiento jurídico chileno serán los decretos leyes; o bien, entender que sigue vigente la Constitución en todo aquello que no sea expresamente derogado.

En cualquiera de estas dos alternativas se debe partir de la base de que la Junta asumió el Poder Constituyente derivativo, ya que para derogar una Constitución y entender que ahora la norma jerárquica superior serán los decretos-leyes ha debido asumir necesariamente ese Poder, y, en tal caso, es preciso declararlo, porque de lo contrario se plantea el problema al cual la Comisión está abocada en este instante:

la Corte Suprema puede no tener claridad en cuanto a si procede o no el recurso de inaplicabilidad respecto de los decretos-leyes que se estén dictando. Si se acepta que la Constitución ha sido derogada y que nuestro país será gobernado por un tiempo transitorio y de emergencia de acuerdo con el mecanismo de las constituciones consuetudinarias, con los decretos-leyes como norma jerárquica superior, es claro, que no procede el recurso de inaplicabilidad.

Sin embargo, prosigue el señor Guzmán, la Junta entiende que la Constitución está vigente en todo aquello que no haya sido derogado, pero, en este caso, es igualmente necesario declarar que la Junta asumió el Poder Constituyente derivativo. Por lo demás, añade el señor Guzmán, los órganos llamados en Chile a ejercer el Poder Constituyente están disueltos, de manera que la Junta no puede menos que haber asumido ese Poder, aunque llegado el momento del retorno al sistema institucional democrático normal, abdique del ejercicio del Poder Constituyente derivativo y restituya al Poder Constituyente originario la decisión del nuevo texto constitucional que vaya a regir al país.

En todo caso, es indispensable dictar un decreto ley constitucional en que conste que la Junta ha asumido el Poder Constituyente derivativo, a fin de dejar vigente la Constitución en todo lo que no haya sido modificada; o bien, redactar un texto que disponga que la Junta en uso de tal facultad ha derogado la Constitución y que, en el futuro, el decreto-ley será la norma

jerárquica superior del ordenamiento jurídico chileno.

El señor EVANS es de opinión que la Junta al asumir el Mando Supremo de la Nación, lógicamente, por ese solo hecho, por ser un Gobierno de facto, también tiene la plenitud del poder público, el cual se expresa a través de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y, naturalmente, el Poder Constituyente. A su juicio, hace falta en el anteproyecto, esclarecer lo mencionado por el señor Guzmán, en el sentido de que la Junta, consecuentemente, ha asumido, a contar del 11 de septiembre, el Poder Constituyente derivativo, a raíz de haber asumido, también, la potestad de los Poderes Ejecutivo y del Congreso Nacional.

Es necesario, a juicio del señor Evans, y aunque constituya una declaración de intenciones, establecer que producida la normalización jurídica de las instituciones, será el Poder Constituyente originario, vale decir el pueblo, el que sancione los nuevos preceptos constitucionales.

El señor ORTUZAR (Presidente), expresa que no se puede poner en duda que la Junta al tomar el Mando Supremo de la Nación asumió también el Poder Constituyente y, como prueba de ello, señala, es que se han dictado disposiciones que implican una modificación de la Constitución Política, como es la disolución del Congreso Nacional.

En seguida, el señor Presidente, manifiesta que en el artículo 3° del proyecto elaborado por el señor Díez se ha incurrido, en su opinión, en una impropiedad al decir que el "Poder Constituyente y el Poder Legislativo son ejercidos por la Junta de Gobierno mediante decretos-leyes con la firma de todos sus miembros y la del o los Ministros respectivos", pues el ejercicio del Poder Legislativo no lleva en este caso la firma de los Ministros, tal como se había expresado en el primitivo proyecto elaborado por la Comisión.

El señor DIEZ manifiesta que revisando la práctica administrativa, ha podido constatar que el decreto promulgatorio lleva la firma de el o los Ministros respectivos. Por lo demás, explica, una reforma constitucional puede llevar la sola firma del Ministro de Justicia o la del Ministro o de los Ministros de las Carteras en que incidan esas reformas.

Respecto del Poder Constituyente originario y derivativo, expresa que al redactar el proyecto no consideró necesario incorporar materias de orden doctrinario, ya que este documento debe contener un lenguaje sencillo y didáctico, lo que no se lograría formulando concepciones que pertenecen, más bien, a la ciencia jurídica.

El señor GUZMAN es partidario de decir que la Junta ha asumido la plenitud del Poder Constituyente derivativo a fin de proyectar una imagen que traduzca los verdaderos propósitos del Gobierno en orden a ajustar su actividad a una normativa jurídica acorde con la situación que vive el país.

El señor OVALLE manifiesta que el debate se debe centrar en dos premisas: la primera, se refiere a la elaboración de un Estatuto Constitucional Provisional para la Junta con los caracteres necesarios de permanencia que le permitan gobernar hasta la vigencia de la reforma constitucional. La segunda, dice relación con la necesidad de solucionar problemas concretos que se plantean a la Corte Suprema, particularmente, en lo que respecta a la procedencia o improcedencia del recurso de inaplicabilidad de los decretos-leyes. Tal problema, agrega el señor Ovalle, no lo resuelve el proyecto en estudio, puesto que el particular frente a un decreto-ley contrario a la Constitución de 1925 se va a sentir en el derecho de recurrir de inaplicabilidad a la Corte Suprema, puesto que le será difícil distinguir si dicho decreto se dicta en ejercicio o no del Poder Constituyente, al tenor de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1° y, en el artículo 2° del texto del proyecto propuesto por el señor Díez.

El señor Ovalle señala que el problema en discusión presenta dos alternativas: la de considerar que la Constitución está vigente o derogada. Sostiene que, a su juicio, en Chile no hay Constitución por lo que estima que sólo se debe expresar en el decreto ley que la Junta asumió el Poder Constituyente y el Poder Legislativo, suprimiendo el artículo 2° del proyecto en debate que dice relación con la vigencia de] ordenamiento constitucional, y evitando toda disquisición doctrinaria que sólo contribuye, en este momento, a perturbar a la opinión pública.

El señor ORTUZAR (Presidente), expresa que, a su juicio, e] problema planteado por el señor Ovalle se resuelve en el texto primitivo que la Comisión había elaborado y en donde se expresaba que el actual ordenamiento jurídico contemplado en la Constitución y en las leyes de la República ha continuado y seguirá en vigencia en la medida que la actual situación lo permita, a fin de asegurar el mejor cumplimiento de los postulados que la Junta se ha propuesto y que constan en el Acta de su constitución, sin perjuicio de las facultades de la Junta para modificar dicho ordenamiento.

Agrega el señor Presidente que es preciso dejar claramente establecido que no es necesario, en cada caso, modificar la Constitución cuando sea indispensable dictar una disposición que se aparte de sus normas.

El señor GUZMAN formula indicación para redactar el inciso segundo del artículo 1°, de la siguiente manera: "El Poder Judicial ejercerá sus funciones en la forma y con la independencia y facultades que señale la Constitución Política del Estado", ya que como quedó aclarado la Constitución Política puede ser modificada por la Junta en ejercicio del Poder Constituyente. Esto, agregó, contribuye a dar solución a un problema práctico en el sentido de posibilitar a la Corte Suprema se pronuncie sobre la inaplicabilidad de las leyes anteriores al 11 de septiembre de 1973, puesto que si se sostiene que el país no tiene Constitución podría parecer que dicho Tribunal carece de tal facultad.

Asimismo, manifiesta que dependerá del contenido del decreto ley para saber cuál de los dos Poderes está ejerciendo la Junta, puesto que del artículo 3° del proyecto, fluye claramente que ella ejerce el Poder Constituyente y el Poder Legislativo a través de un mismo tipo de norma jurídica, que es el decreto-ley.

Manifiesta que para obviar este problema podría agregarse en el artículo 30 una frase que dijera: "Cuando el contenido del decreto-ley fuere contrario a un precepto constitucional, se entenderá que él ha sido dictado en ejercicio del Poder Constituyente, no procediendo por tanto a su respecto el recurso de inaplicabilidad".

El señor OVALLE concuerda con la solución propuesta por el señor Guzmán y, con esta aclaración, acepta la mantención del artículo 2° del proyecto en debate; sugiere, además, que en el inciso primero del artículo 10 se mencione en el siguiente orden a los Poderes: Constituyente, Legislativo y Ejecutivo, a lo que la Comisión accede.

El señor SILVA BASCUÑAN señala que para él es evidente que Chile, en este momento, no tiene Constitución escrita. Se ha producido, agregó, un fenómeno de "desconstitucionalización" de las normas constitucionales, las cuales han pasado a tener vigencia en el mismo grado que las leyes ordinarias. Es así como los decretos leyes que vayan sustantivamente contra la Constitución que regía hasta el 11 de septiembre, podrán ser considerados como no contrarios a ninguna otra norma de derecho positivo, por cuanto no hay ninguna otra de superior vigencia a los decretos leyes.

Propone, en consecuencia, suprimir el artículo 20 y consignar en el 1° lo siguiente: "La Junta de Gobierno ha asumido desde el 11 de septiembre la plenitud de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en tanto no ejerza el pueblo el Poder Constituyente y se establezcan los nuevos órganos conforme a su voluntad".

El señor ORTUZAR (Presidente), manifiesta que el Acta de Constitución de la Junta dice expresamente que el nuevo Gobierno respetará la Constitución y las leyes de la República, por lo que reconoce la existencia de una Carta Política y un ordenamiento jurídico determinado. Diferente es, agregó, que gran parte de su contenido se encuentre suspendido transitoriamente por obra de las circunstancias por las que atraviesa el país.

Por lo tanto, considera indispensable mantener el artículo 2°, por cuanto tiende a esclarecer cuál es el ordenamiento jurídico vigente en el país, el que está constituido por la Constitución y por las leyes de la República.

Ante una insinuación del señor ORTUZAR (Presidente), para redactar en términos declarativos el encabezamiento del artículo 1° del decreto-ley en debate, de manera de hacer interpretativa la disposición, el señor Díez explicó que el considerando "b" del texto que ha redactado es suficiente, al disponer que su objetivo es aclarar el sentido y alcance del artículo 19 del



citado texto legal, en cuanto expresa que la Junta de Gobierno ha asumido el Mando Supremo de la Nación. De esta manera, se le otorga al decreto-ley un carácter interpretativo y retroactivo al día 11 de septiembre.

Por otra parte, el señor DIEZ señala que, a su juicio, la actual Constitución está vigente mientras no sea o haya sido derogada en la forma prevista por el artículo 3º del proyecto, esto es, mediante el ejercicio del Poder Constituyente. Cree, además, que es necesario mantener el artículo 2º para la clarificación de los tribunales, de los abogados y de la gente que tiene que someterse a una legislación. De lo contrario, se produciría confusión y se correría el riesgo de caer en una completa anarquía.

En relación con el artículo 3º, considera que será la materia del decreto-ley la que indicará si corresponde al ejercicio del Poder Constituyente o al del Poder Legislativo, puesto que el instrumento jurídico es el mismo para ejercer ambos Poderes.

El señor EVANS expresa que por imagen no se puede decir que la Junta ha asumido la plenitud del Poder Constituyente, porque se correría el riesgo de que la gente creyera que la Junta ha reemplazado al pueblo de Chile. Se debe aclarar, a su juicio, en un tercer considerando, que la asunción al Mando Supremo de la Nación supone el ejercicio de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y, en consecuencia, el Poder Constituyente que a esos órganos le atribuye el ordenamiento jurídico contenido en la Constitución.

El señor SILVA BASCUÑAN señala que no es partidario de que se incluya en el texto del decreto ley, la referencia a que la Junta ha asumido el Poder Constituyente. Es partidario de que se contemple una norma que exprese que las disposiciones legislativas dictadas por la Junta tendrán el valor de tal, aún cuando su contenido no se conforme con las actuales disposiciones constitucionales. Una referencia a un Poder Constituyente da la impresión de que está en plenitud de vigencia algún tipo de Constitución, en circunstancias que no la hay porque, como dijo, se han desconstitucionalizado sus normas, estando, ahora, con un mismo valor y nivel jurídico que el decreto ley.

El señor OVALLE concuerda con el señor Silva, aunque cree que tal planteamiento se debería tener presente para cuando se discuta la elaboración del Estatuto Provisional que va a regir a la Junta, mientras se dicta la Constitución definitiva.

Estima necesario dejar establecido en un considerando de este proyecto, que la Junta no asume el Poder Constituyente en forma arbitraria, sino que asume el ejercicio del Poder Constituyente porque ha asumido el ejercicio de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

—Puesto en votación el artículo 1º con las indicaciones propuestas es aprobado con el voto en contra del señor Silva Bascuñán.

El artículo 20 es aprobado con una indicación del señor DIEZ, para agregar después de la palabra "sea" la expresión "o haya sido".

Respecto del artículo 3° se suscita un debate acerca de la conveniencia de exigir que los decretos leyes lleven la firma de el o los Ministros respectivos, al cabo del cual se aprueba, con una indicación formulada por el señor GUZMAN para agregar a continuación de la palabra "miembros" la expresión "y, cuando éstos lo estimen conveniente, con la de el o los Ministros respectivos", con el voto en contra del señor Silva Bascuñán.

El señor ORTUZAR (Presidente) pone en votación, en seguida, una indicación del señor Guzmán para consultar un inciso segundo en el artículo 3° que expresa lo siguiente: "Cuando el contenido de un decreto ley fuere contrario a un precepto constitucional, se entenderá que él ha sido dictado en ejercicio del Poder Constituyente, no procediendo a su respecto el recurso de inaplicabilidad", la que fue aprobada con una enmienda sugerida por el señor OVALLE en orden a sustituir el término "cuando" por la expresión "en los casos".

Los artículos 4° y 5° son aprobados sin indicaciones.

A continuación se aprueba una indicación del señor EVANS para consultar un considerando nuevo que dice lo siguiente:

"c) Que la asunción del Mando Supremo de la Nación supone el ejercicio de todas las atribuciones de las personas y órganos que componen los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y en consecuencia, el Poder Constituyente que a ellos corresponde".

El señor GUZMAN discrepó del fondo del considerando, ya que si en Chile el Poder Constituyente hubiera estado radicado en una Asamblea Constituyente, y no en los órganos que ejercen el Poder Legislativo, podría entenderse que un pronunciamiento militar que asume el Mando de la Nación deja vigente tal tipo de Corporación. Estima que lo primero que nuestras Fuerzas Armadas asumen cuando acceden al Poder es el Poder Constituyente, y ello no como consecuencia de asumir los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En virtud de lo expuesto, la Comisión recomienda la aprobación del siguiente decreto ley:

"VISTOS:

a) Lo dispuesto en el Decreto Ley N° 1, de 11 de septiembre de 1973;

b) La necesidad de aclarar el sentido y el alcance del artículo 1° del citado texto legal, en cuanto expresa que la Junta de Gobierno ha asumido el Mando Supremo de la Nación, y

c) Que la asunción del Mando Supremo de la Nación supone el ejercicio de todas las atribuciones de las personas y órganos que componen los Poderes

Legislativo y Ejecutivo, y en consecuencia, el Poder Constituyente que a ellos corresponde,

La Junta de Gobierno ha acordado y dicta el siguiente

### **DECRETO LEY:**

Artículo 1º— La Junta de Gobierno ha asumido desde el 11 de septiembre de 1973 el ejercicio de los Poderes Constituyente, Legislativo y Ejecutivo.

El Poder Judicial ejercerá sus funciones en la forma y con la independencia y facultades que señale la Constitución Política del Estado.

Artículo 2º— El ordenamiento jurídico contenido en la Constitución y en las leyes de la República continúa vigente mientras no sea o haya sido modificado en la forma prevista en el artículo siguiente.

Artículo 3º—. El Poder Constituyente y el Poder Legislativo son ejercidos por la Junta de Gobierno mediante decretos leyes con la firma de todos sus miembros y, cuando éstos lo estimen conveniente, con la de él o los Ministros respectivos.

En los casos que el contenido de un decreto ley fuere contrario a un precepto constitucional, se entenderá que él ha sido dictado en ejercicio del Poder Constituyente, no procediendo por tanto, a su respecto, el recurso de inaplicabilidad.

Artículo 4º— El Poder Ejecutivo es ejercido mediante decretos supremos y resoluciones, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ley N° 9, de 12 de septiembre de 1973.

Artículo 5º— En caso que alguno de los miembros de la Junta de Gobierno se encuentre impedido de ejercer sus funciones, será subrogado, mientras dure el impedimento, por quien desempeñe la Comandancia en Jefe de la Institución respectiva o la Dirección General de Carabineros, en su caso”.

Como anexo del Acta se inserta el Decreto Ley dictado por el Gobierno relativo a la materia objeto de esta sesión.

Además, se inserta el DL. 788, de 4 de diciembre de 1974 que dicta normas sobre el ejercicio del Poder Constituyente.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

## **ANEXO 1**

OBJ: Remite Proyecto modificadorio de los conceptos de Salud para ser reincorporados a la nueva Constitución Política de Chile.

REF.: No hay.

SANTIAGO, 6 de noviembre de 1973.

AL SR. ENRIQUE ORTUZAR E.

Bandera 52, 6° Piso

DE MINISTERIO DE SALUD PUBLICA

Adjunto tengo el agrado de hacerle llegar, para su consideración, el proyecto modificadorio de los conceptos de Salud, para ser reincorporados en la nueva Constitución Política del Estado, en estudio, con la conformidad de la H. Junta de Gobierno, cuyas firmas se encuentran al pie del mencionado documento.

Saluda a Ud.

ALBERTO SPOERER COVARRUBIAS  
Coronel de Aviación (S)

MINISTRO DE SALUD PUBLICA

El Estado reconoce el libre acceso a la Salud. La considera como un todo indivisible en sus acciones para promoverla, protegerla, restituirla o revalidarla. No es patrimonio de una clase sino que un bien común que se otorga y que se adquiere. Estado y sociedad reconocen sus recíprocos deberes y derechos de dispensarla y conservarla. La Salud es factor de liberación y realización de la persona; elemento fundamental de armonía y un medio para el desarrollo, crecimiento y bienestar económico y social del hombre a lo largo de todo su ciclo vital.

Contribuye además a la creación de un medio ambiente que disminuya el riesgo de enfermar o morir para el ser humano.

El Estado asume plenamente la autoridad de salud. Propenderá a la creación de las estructuras adecuadas para la centralización de normas y la descentralización ejecutiva en un sistema nacional de servicios de salud al que todos contribuyen directa o indirectamente, con acciones y recursos.

Se preocupará del financiamiento, coordinación y cumplimiento, por sí o por delegación, de las prestaciones de salud a cargo de la Seguridad Social.

SANTIAGO, 29 de octubre de 1973.

## **ANEXO 2**

(Decreto Ley N° 128, publicado en el Diario Oficial de 16 de noviembre de 1973).

### **ACLARA EL SENTIDO Y ALCANCE DEL ARTICULO 1°**

#### **DEL DECRETO LEY N° 1, DE 1973**

Núm. 128. —Santiago, 12 de noviembre de 1973. —Vistos:

- a) Lo dispuesto en el decreto ley N° 1, de 11 de septiembre de 1973;
- b) La necesidad de aclarar el sentido y alcance del artículo 1° del citado texto legal, en cuanto expresa que la Junta de Gobierno ha asumido el Mando Supremo de la Nación, y
- e) Que la asunción del Mando Supremo de la Nación supone el ejercicio de todas las atribuciones de las personas y órganos que componen los Poderes Legislativo y Ejecutivo y en consecuencia el Poder Constituyente que a ellos corresponde.

La Junta de Gobierno ha acordado y dicta el siguiente:

#### **DECRETO LEY:**

Artículo 1°— La Junta de Gobierno ha asumido desde el 11 de septiembre de 1973 el ejercicio de los Poderes Constituyente, Legislativo y Ejecutivo.

El Poder Judicial ejercerá sus funciones en la forma y con la independencia y facultades que señale la Constitución Política del Estado.

Artículo 2°— El ordenamiento jurídico contenido en la Constitución y en las leyes de la República continúa vigente mientras no sea o haya sido modificado en la forma prevista en el artículo siguiente.

Artículo 3°— El Poder Constituyente y el Poder Legislativo son ejercidos por la Junta de Gobierno mediante decretos leyes con la firma de todos sus miembros y, cuando éstos lo estimen conveniente, con la de él o los Ministros respectivos.

Las disposiciones de los decretos leyes que modifiquen la Constitución Política del Estado, formarán parte de su texto y se tendrán por incorporadas a ella.

Artículo 4°. — El Poder Ejecutivo es ejercido mediante decretos supremos y resoluciones, de acuerdo con lo dispuesto en el decreto ley N° 9, de 12 de septiembre de 1973.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en los Boletines Oficiales del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Carabineros e Investigaciones, y en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría. — AUGUSTO PINOCHET

UGARTE, General de Ejército, Comandante en Jefe del Ejército y Presidente de la Junta de Gobierno.— JOSE T. MERINO CASTRO, Almirante, Comandante en Jefe de la Armada.— GUSTAVO LEIGH GUZMAN, General del Aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea.— CESAR MENDOZA DURAN, General, Director General de Carabineros.

Lo que transcribo para su conocimiento. — Enrique Montero Marx, Subsecretario del Interior.

### ANEXO 3

#### DICTA NORMAS SOBRE EL EJERCICIO DEL PODER CONSTITUYENTE

Santiago, 2 de Diciembre de 1974. — La Junta de Gobierno de la República de Chile decretó hoy lo que sigue:

Núm. 788. — Vistos: lo dispuesto en los decretos leyes Nos. 1 y 128, de 1973, y N° 527, de 1974,

Considerando:

a) Que la Junta de Gobierno ha asumido desde el 11 de Septiembre de 1973 el ejercicio de los Poderes Constituyente, Legislativo y Ejecutivo;

b) Que el ejercicio de los Poderes Constituyente y Legislativo se realiza mediante la dictación de decretos leyes con la firma de todos los miembros de la Junta de Gobierno y —cuando éstos lo estimen conveniente— con la de el o los Ministros respectivos;

c) Que ninguna diferencia formal se ha establecido hasta ahora para señalar cuáles son los casos en que la Junta de Gobierno ha actuado en ejercicio del Poder Constituyente o en ejercicio del Poder Legislativo, de modo tal que la única forma de identificar cuándo se ha ejercido una y otra potestad radica tan solo en el contenido o sustancia jurídica de los preceptos aprobados por la Junta de Gobierno;

d) Que, en el hecho y hasta el momento, sólo en algunos casos la Junta de Gobierno ha estimado conveniente destacar la categoría de rango constitucional con que han dictado algunas normas modificatorias de la Constitución Política del Estado, pero que esta circunstancia no puede conducir a la conclusión de que no se ha ejercido la Potestad Constituyente en aquellos casos de decretos leyes que, sin hacer tal mención, han establecido reglas obligatorias incompatibles con el texto constitucional;

e) Que, en consecuencia, debe entenderse que cada vez que la Junta de Gobierno ha dictado un decreto ley cuyos términos no coinciden con alguna disposición de la Constitución Política del Estado, ha ejercido el Poder Constituyente modificando, en lo pertinente y ya sea en forma expresa o tácita, total o parcial, el respectivo precepto constitucional;

f) Que ha podido entenderse, por interpretación del inciso 2° del artículo 39 del decreto ley 128, de 1973, en cuanto señala que “las disposiciones de los decretos leyes que modifiquen la Constitución Política del Estado, formarán parte de su texto y se tendrán por incorporadas en ella”, que se habría limitado el ejercicio del Poder Constituyente sólo a aquellos casos en que la Constitución sea modificada de manera expresa reemplazando alguno de sus preceptos por otro distinto;

g) Que tal interpretación del referido precepto debe rechazarse, puesto que resulta obvio que su sentido y alcance ha sido el de incorporar al texto constitucional las modificaciones a que alude el considerando anterior, pues ellas son las únicas en que interesa y tiene posibilidad lógica la incorporación del nuevo mandato al contenido de la Carta Fundamental; pero ello, en ningún caso, puede excluir la posibilidad de que la Constitución sea reformada tácitamente, por la dictación de decretos leyes con contenido distinto al de los preceptos constitucionales. Tan evidente es lo dicho que la conclusión contraria sólo sería admisible si se aceptara que la propia Junta ha restringido el ejercicio del Poder Constituyente que asumió, sin facultad ni siquiera de derogar tal pretendida auto restricción, supuestos que son inadmisibles para el restablecimiento del normal desenvolvimiento institucional del país;

h) Que, doctrinariamente, se ha sostenido que la Carta Fundamental no puede ser modificada tácitamente sino que sólo a través de norma expresa que reemplace algún precepto constitucional o se agregue a ellos. Pero esta afirmación no tiene validez para períodos de emergencia ni mucho menos en los casos en que, por la fuerza de los hechos históricos, se reúnen en un mismo órgano y sin formalidades o requisitos diferenciadores, el ejercicio del Poder Constituyente y del Poder Legislativo. En estas circunstancias es obvio que la voluntad de tal órgano expresará siempre una norma de conducta de carácter obligatorio que, en cuanto pueda ser distinta de la Constitución que esté vigente tiene, sin duda, un efecto modificadorio de ésta;

i) Que, no obstante la validez de los principios antes consignados, y por exigencia que surge de la necesidad de otorgar plena certeza al rango jerárquico de los preceptos legales y de no dejar en situación incierta el contenido de los derechos y obligaciones que corresponden a los particulares, se hace conveniente precisar la situación jurídica de los distintos decretos leyes dictados o que dicte la Junta de Gobierno frente al texto de las normas constitucionales;

j) Que, por otra parte, la realidad institucional alcanzada actualmente en el país, hace aconsejable que la Junta de Gobierno elimine hacia el futuro toda posible duda acerca de los casos en que ésta decida ejercer el Poder Constituyente, de manera tal que respecto de los decretos leyes en que éste no se ejerza, quede vigente el recurso de inaplicabilidad consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política del Estado.

Por tanto, la Junta de Gobierno en ejercicio del Poder Constituyente, acuerda dictar el siguiente

#### **DECRETO LEY:**

Artículo 1°. — Declárase que los decretos leyes dictados hasta la fecha por la Junta de Gobierno, en cuanto sean contrarios o se opongan, o sean distintos, a algún precepto de la Constitución Política del Estado, han tenido



y tienen la calidad de normas modificatorias, ya sea de carácter expreso o tácito, parcial o total, del correspondiente precepto de dicha Constitución.

Artículo 2º.— Aclárase el alcance del inciso 2º del artículo 3º del decreto ley 128, de 1973, en el sentido de que las modificaciones a la Constitución Política del Estado que deben formar parte de su texto y entenderse incorporadas a ella, son las modificaciones de carácter expreso.

Artículo 3º. — Los decretos leyes que se dicten en el futuro y que puedan ser contrarios, u oponerse, o ser distintos, en forma expresa o tácita, total o parcial, a alguna norma de la Constitución Política del Estado, tendrán el efecto de modificarla en lo pertinente sólo si de manera explícita se señala que la Junta de Gobierno lo dicta en el ejercicio de la Potestad Constituyente que le corresponde.

Artículo 4º. — Las disposiciones del presente decreto ley no regirán respecto de las sentencias judiciales ejecutoriadas con anterioridad a su publicación en el Diario Oficial.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría.— AUGUSTO PINOCHET UGARTE, General de Ejército, Jefe Supremo de la Nación.— JOSE T. MERINO CASTRO, Almirante, Comandante en Jefe de la Armada.— GUSTAVO LEIGH GUZMAN, General del Aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea.— EDUARDO GORDON CAÑAS, General Inspector, General Director subrogante en subrogación del Director General de Carabineros y Miembro de la H. Junta, General don César Mendoza Durán.

Lo que transcribo a Ud para su conocimiento.

Saluda atentamente a UD.

ENRIQUE MONTERO MARX  
Subsecretario del Interior

**REPUBLICA DE CHILE**

**ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

**SESION 15ª, CELEBRADA EN 12 DE NOVIEMBRE DE 1973**

Constitución de la Subcomisión de Reforma Constitucional encargada del estudio de la Descentralización Administrativa y Regional y de la nueva Legislación Municipal.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia del señor Sergio Díez Urzúa.

Asisten, además, los señores Enrique Montero Marx y Hernán Sepúlveda Cañas, Subsecretario del Ministerio del Interior y Alcalde de Santiago, respectivamente, las señoras Lilian Jijena Oddó y Mariela Corral Barrios, y los señores Arturo Aylwin Azócar, Lionel Bastías Romo, Rolando Chateauneuf Deglín, Patricio Chellew Schroeders, Manuel Daniel Argandoña, Fernando Espinosa Fuentes, José Fernández Richard, Mauricio Flisfisch Elberg, Juan Infante Philippi, Luis Manrí-quez Reyes, Ernesto Pinto Lagarrigue, Sergio Pizarro Contreras, José Radic Prado y Jorge Reyes Riveros.

Actúa de Secretario el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

Al iniciarse la sesión, el señor ORTUZAR (Presidente), expresa que ella tiene por objeto constituir la Subcomisión de Reforma Constitucional que estudiará la Descentralización Administrativa y Regional y la nueva Legislación Municipal.

Explica que la Comisión Constituyente ha estimado indispensable, como lo ha manifestado también la Junta de Gobierno, establecer una división política y administrativa del país de acuerdo a la necesidad fundamental de dividirlo en zonas o regiones que tengan características geopolíticas y socioeconómicas similares. De esta manera, se dará a las provincias un efectivo desarrollo económico y, al mismo tiempo, una verdadera participación en los procesos políticos, sociales y económicos del país.

En cuanto al régimen de municipios considera que en el sistema institucional anterior, éstos se politizaron en tal forma que se habían desnaturalizado sus verdaderas funciones. Por ello es necesario transformarlos en organismos de administración comunal y de desarrollo, incluso regional dentro de la respectiva comuna. Para este efecto, se podría considerar la idea de integrarlos con representantes de las actividades más importantes de la comuna y de las Juntas de Vecinos.

Agrega que la Comisión Constituyente ha estimado conveniente subdividir en dos organismos la Subcomisión. Uno, encargado del estudio de las materias relacionadas con el régimen administrativo interior y la descentralización regional y otro, para estudiar el nuevo régimen municipal.

Como ambas materias están íntimamente vinculadas entre sí, deberá existir la debida coordinación entre esas Subcomisiones.

El señor SEPULVEDA (Alcalde), hace presente la conveniencia de designar a un representante del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo en la Subcomisión de Asuntos Municipales.

Por otra parte, agrega, el decreto supremo N° 1.382, del Ministerio del

Interior, publicado en el Diario Oficial del día 7 de noviembre en curso, creó una Comisión con el objeto de que estudie y proponga a la Junta de Gobierno una nueva legislación municipal.

Por ello, coincide con el señor Ortúzar en la necesidad de coordinar y unificar los trabajos de las Subcomisiones, particularmente en el caso de la Subcomisión de Asuntos Municipales con la creada por el Ministerio del Interior, a fin de evitar un paralelismo o dualidad de actividades similares.

El señor MONTERO (Subsecretario del Interior), también comparte la opinión del señor Ortúzar en el sentido de que es indispensable coordinar los trabajos de las Subcomisiones a fin de evitar estudios paralelos que se traduzcan en definitiva en un choque de ideas.

Le parece positivo que la Oficina de Planificación Nacional haya propuesto representantes para integrar la Subcomisión de Descentralización Regional ya que dicho organismo, junto con el Ministerio de Defensa Nacional, está haciendo estudios profundos y amplios sobre el régimen administrativo interior, enfocados desde el punto de vista de la seguridad nacional y estratégica en las zonas de baja densidad de población que existen en los extremos del país. Por ello, propone que también integre dicha Subcomisión un representante del Ministerio de Defensa Nacional.

En seguida, manifiesta que hará las gestiones necesarias para que se estudie la modificación del Decreto N° 1.382 a fin de incorporar a la Subcomisión de Asuntos Municipales en la Comisión creada por dicho Decreto.

El señor DIEZ estima que lo lógico sería que todos los estudios relacionados con descentralización administrativa y regional y sobre legislación municipal, incluso los que realice la Comisión creada por el Decreto Supremo N° 1.382, se centralizaran en la Subcomisión nombrada por la Comisión de Reforma Constitucional, puesto que las ideas básicas que estudiará deben ser incorporadas en la Constitución Política y, además, porque su cometido dice relación prácticamente con toda la Administración Pública y no con determinadas instituciones. Al mismo tiempo, se lograría que la responsabilidad de la coordinación y de la unidad se radique en esta Comisión.

Destaca la importancia de la materia que se estudiará, a la que no es ajeno ningún organismo. Se trata de establecer centros de poder que tengan decisión propia y manejo financiero, evitando crear una burocracia demasiado extensa que signifique altos gastos y asfixie la iniciativa regional.

Por otra parte, expresa que se estudiarán materias absolutamente nuevas, como los organismos de desarrollo regional y que será la Constitución Política, la ley y los textos legales complementarios los que deberán abrir el camino de la regionalización de acuerdo a la realidad económica y social misma del país.

Termina diciendo que constituciones modernas, como la italiana, consagran el sistema de la regionalización y que los constitucionalistas ya aceptan que entre el Estado unitario y federal se puede admitir una especie de Estado regionalizado con las características del Estado unitario —con unidad de la legislación— pero, donde al mismo tiempo, se aprovechan algunas ventajas del Gobierno Federal.

El señor ORTUZAR (Presidente), manifiesta que en una reunión que sostuvieron los miembros de la Comisión con los integrantes de la Junta de Gobierno, les sugirieron la conveniencia de solicitar a los Ministerios y a los Jefes de Servicios una minuta en la que indicaran qué medidas podrían adoptarse de inmediato para descentralizar materias en que no fuera ni siquiera necesario dictar un decreto y que bastara una simple instrucción para lograr una descentralización funcional.

El señor SEPULVEDA (Alcalde de Santiago), estima de gran importancia el estudio hecho por el Ministerio de Defensa, junto con la Oficina de Planificación Nacional, a que se ha referido el señor Subsecretario, ya que desde el punto de vista de la seguridad nacional la actual centralización es un problema sumamente negativo, especialmente porque donde más se agudiza es precisamente en las provincias de Tarapacá, Antofagasta y en Magallanes. Termina expresando que ahora que se estudiará la descentralización administrativa para lograr el desarrollo regional es la oportunidad de prestarle la mayor atención a las zonas extremas del país.

El señor AYLWIN hace presente que la Junta de Gobierno designó recientemente una Comisión para estudiar la reforma administrativa en forma integral, de todas las estructuras y aspectos, considerando algunas enmiendas inmediatas y otras a mediano y largo plazo. Estas últimas condicionadas a lo que disponga, en definitiva, la nueva Constitución Política.

En dicha Comisión se ha analizado el problema de la regionalización de acuerdo con los factores económicos, sociológicos y estratégicos del país.

De ahí la necesidad de coordinar el trabajo de esa Comisión con la Subcomisión designada por la Comisión de Reforma Constitucional, nombrando algún representante de esta última en la Comisión designada por la Junta de Gobierno y, a su vez, representantes de esa Comisión en ésta.

Respecto de la Comisión creada por el Decreto Supremo N° 1.382 para estudiar una nueva legislación municipal, expresa que hay algunas modificaciones que tienen urgencia y que no pueden quedar entregadas a lo que resuelva en el último término la nueva Constitución Política. Precisamente con ese espíritu se creó dicha Comisión, es decir, para proponer rápidamente modificaciones legales que permitan superar los problemas que afectan a los municipios, especialmente, los relacionados con las atribuciones de los Alcaldes.

Agrega que siempre se pensó que esa Comisión estuviera coordinada con ésta para que hubiera la necesaria coincidencia de opiniones. Sin embargo, las soluciones que propondrá esta Subcomisión deberían ser las que se introducirán en la nueva Constitución, pero no solucionarán los problemas inmediatos.

En caso de refundirlas, esta Subcomisión tendría dos aspectos: Una Subcomisión constituyente de carácter constitucional y, al mismo tiempo, una Subcomisión de carácter legislativo para que pudiera formular las modificaciones legales que las exigencias inmediatas hacen imprescindibles.

El señor DIEZ coincide con la opinión del señor Aylwin en el sentido de que esta Subcomisión debe abocarse tanto a la solución de los problemas inmediatos como a los problemas de fondo o de carácter constitucional.

El señor BASTIAS considera indispensable fijar un plazo a la Subcomisión para evacuar el informe correspondiente, como lo hizo el Decreto Supremo N° 1.382, que fijó un plazo de 90 días a la Comisión que creó.

En seguida, la unanimidad de la Comisión adopta los siguientes acuerdos:

1.— Facultar a los señores Alcalde de Santiago y Subsecretario del Ministerio del Interior para determinar la composición definitiva de la Subcomisión de Asuntos Municipales, teniendo presente las proposiciones que formula el Decreto Supremo N° 1.382 y los nombres de las siguientes personas que han sido propuestas en esta Comisión de Reforma Constitucional: señoras Lilian Jijena y Mariela Corral y señores Lionel Bastías, José Fernández, Juan Infante, Luis Manríquez, Sergio Pizarro y Jorge Reyes.

2. — La Subcomisión tendrá las siguientes tareas: a) establecer los conceptos fundamentales que contendrá la nueva Constitución Política en materia de Municipios; b) proponer una legislación permanente sobre la materia y c) dictar la legislación denominada de emergencia.

3. — Integrar dicha Subcomisión con un representante del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

4. — No fijar, por ahora, un plazo a la Subcomisión para terminar el trabajo encomendado, habida consideración que el Decreto Supremo N° 1.382 ya lo hizo respecto de la Comisión que creó.

5. — Designar a las siguientes personas para integrar la Subcomisión encargada de estudiar el régimen administrativo interior y la descentralización regional:

En representación de la Corporación de Fomento de la Producción, los señores Rolando Chateaufort Deglín y Fernando Espinosa Fuentes;

En representación de la Oficina de Planificación Nacional, los señores Tomás Lackington Hunter y José Radic Prado; Asimismo, los señores Ernesto Pinto Lagarrigue, Mauricio Flisfisch Elberg, Patricio Chellew Schroeders, Manuel Daniel Argandoña y Arturo Aylwin Azócar.

Se deja constancia que el señor Subsecretario del Interior comunicará oportunamente a la Comisión el nombre de los representantes de los Ministerios del Interior y de Defensa Nacional que integrarán dicha Subcomisión.

Finalmente, se designa Secretario de la Subcomisión al señor Rodrigo Sanhueza Olea.

El señor FERNANDEZ considera que el estudio de las áreas metropolitanas debería realizarse en forma preponderante en la Subcomisión de Asuntos Municipales, ya que es un problema que se les presenta a todos los Municipios, sin perjuicio de que ambas Subcomisiones celebren sesiones plenarias a fin de coordinar las conclusiones.

El señor CHELLEW discrepa de la opinión del señor Fernández por cuanto el desarrollo regional ha tenido una participación impresionante en la formación de las áreas metropolitanas del país, por lo que sería muy difícil estudiar una descentralización regional haciendo abstracción de las áreas de Santiago, Bío-Bío y la zona de Valparaíso y Aconcagua.

Antes de levantarse la sesión, el señor Presidente agradece la asistencia y el trabajo que desarrollarán las personas presentes y particularmente la asistencia de los señores Subsecretario del Ministerio del Interior y Alcalde de Santiago.

—Se levanta la Sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

# REPUBLICA DE CHILE

## ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE

### SESION 16ª, CELEBRADA EN MARTES 13 DE NOVIEMBRE DE 1973

- 1.— Cuenta de las comunicaciones recibidas en Secretaria
- 2.—Informe del señor Presidente relativo a la constitución de la Subcomisión encargada del estudio del Régimen Administrativo Interior y Descentralización Administrativa y Regional, y de la nueva Legislación Municipal
3. — Acuerdo respecto de la actitud que los miembros de la Comisión deben asumir frente a los asedios de prensa
4. — Continúa el debate acerca de los principios fundamentales en que deberá inspirarse la nueva Constitución Política del Estado:
  - a) Estatuto Constitucional de la Fuerza Pública
  - b) Estructura y características del Poder Judicial en la nueva institucionalidad
  - c) Contraloría General de la República
  - d) Solución de los conflictos que se deriven de las actuaciones de los diferentes Poderes del Estado
  - e) Acuerdos relacionados con los capítulos relativos al sistema electoral, a la reafirmación de los valores de la chilenidad y a los conceptos de carácter internacional
  - f) Aspectos sobre la Descentralización Administrativa y Regional



La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Asiste, especialmente invitado, el señor Ministro de Justicia don Gonzalo Prieto Gándara.

Actúa de Secretario de la Comisión, don Rafael Eyzaguirre Echeverría.

### **CUENTA**

El señor EYZAGUIRRE (Secretario), da cuenta de las siguientes comunicaciones recibidas por la Secretaría:

1. — Del señor Ministro de Justicia, con la que acusa recibo de nuestro oficio 18-a, de 26 de octubre pasado, con el cual se pone en conocimiento de ese Ministerio la nómina de los integrantes de las diferentes Subcomisiones designadas por esta Comisión, y se solicita información acerca de las Comisiones nombradas por ese Ministerio para considerar asuntos que puedan tener vinculación directa con los principios que deben presidir la nueva Constitución y sus leyes complementarias.

— Se manda archivarla.

2. — Del señor Ministro de la Vivienda y Urbanismo, con la cual hace llegar a esta Comisión diversas observaciones y antecedentes formulados por el señor Héctor Mardones Restat, relativos a un proyecto de ley sobre Política de Suelo Urbano;

3.— Del señor Subsecretario de Minería, con la cual hace llegar la nómina de las personas que integran la Comisión creada por esa Secretaría de Estado, a fin de estudiar y proponer a la Excma. Junta de Gobierno un nuevo Código de Minería.

— Pasan a la Subcomisión de Derecho de Propiedad.

4. — Una del señor Contralor General de la República, con la que formula observaciones acerca de la misión que le corresponderá a ese Organismo Contralor en el nuevo ordenamiento constitucional, y acompaña un proyecto de disposiciones constitucionales relativas a sus atribuciones y deberes.

— El documento se transcribe en la parte pertinente de esta acta. (Página 7).

El señor ORTUZAR (Presidente), informa que en el día de ayer se efectuó la reunión destinada a constituir la Subcomisión encargada de estudiar el Régimen Administrativo Interior y la Descentralización Administrativa y Regional, y la nueva Legislación Municipal.

Igualmente, tal como se había acordado, dicha Subcomisión se dividió, a su vez, en dos: la Subcomisión relativa al Régimen Administrativo Interior y Descentralización Regional, la que designó como su Presidente al señor Subdirector de ODEPLAN, don Tomás Lackington Hunter y, en su reemplazo, al señor José Radic Prado, y como su Secretario al señor Rodrigo Sanhueza Olea.

Con respecto a la constitución de la Subcomisión encargada de proponer la nueva Legislación Municipal, el señor Presidente informó que ella se haría una vez que los señores Subsecretario del Interior y Alcalde de Santiago, unificaran el trabajo que ejecutan las Comisiones creadas por los organismos que representan, a fin de evitar estudios paralelos en estas materias. Dichas autoridades quedaron facultadas para proponer las personas que, a su juicio, y, aparte de las ya designadas, deben integrar esta Subcomisión, las que se indicarán oportunamente a la Comisión de Reforma Constitucional.

En seguida, el señor LORCA propone que el abogado de la Empresa Portuaria de Chile, don Sergio Núñez Ramírez, integre la Subcomisión de Régimen Administrativo Interior y Descentralización Regional, lo que es aceptado por la Comisión. Igualmente, a propuesta del señor Eyzaguirre (Secretario), se acuerda designar al funcionario del Senado, don Andrés Rodríguez Cruchaga, como Secretario de la Subcomisión de Legislación Municipal.

El señor ORTUZAR (Presidente) solicita el acuerdo de la Sala para entrevistarse con el señor Subsecretario del Interior, a fin de hacerle presente la conveniencia de que un representante del Ministerio del Interior forme parte en la Subcomisión encargada de estudiar lo relativo al régimen administrativo interior y descentralización regional del país.

En seguida, a raíz de una intervención del señor ORTUZAR (Presidente), en que se refirió a una entrevista concedida al Canal 7 de Televisión, en la cual se limitó a dar a conocer los nombres de las personas que componen la Comisión Constituyente y sus Subcomisiones, se acordó, a fin de precisar la actitud que sus miembros deben asumir frente a la prensa, que tenían facultad para informar sobre los aspectos de carácter general de los debates que se realizan en el seno de la Comisión, con el propósito de evitar la imagen de que las sesiones que se celebren puedan ser consideradas como demasiado reservadas. La labor de informar objetivamente y, en general, lo que está sucediendo en el seno de la Comisión, puede contribuir a que la opinión pública extranjera se imponga de que si bien, nuestro país atraviesa por una situación de emergencia excepcional, ello no obsta a que se mantendrá su tradición democrática e institucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) informa que la presente sesión tenía por objeto considerar, en su carácter general, el estatuto constitucional de la Fuerza Pública. Sin embargo, expresa que ha sido informado por el Contraalmirante señor Vío, de que este asunto será considerado,

previamente, por el Estado Mayor de la Defensa Nacional, el que hará llegar a la Comisión un memorándum con el pensamiento y conclusiones que, al respecto, adopte.

En seguida, el señor Presidente hace un resumen del pensamiento del señor Vío expuesto en la sesión de fecha 7 de noviembre en curso en lo relativo a las Fuerzas Armadas:

Expresa que hay consenso en la necesidad de mantener las actuales características de nuestras Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Carabineros, según el precepto del artículo 22 de la Carta Fundamental, que establece que la Fuerza Pública está constituida única y exclusivamente por esas entidades. Estas instituciones deben ser esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes a la institucionalidad toda y no sólo en forma indiscriminada al Poder Ejecutivo, y no deliberantes. Es necesario, además, complementar dicho precepto señalando que nuestras Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros deben tener estabilidad y una efectiva participación en el proceso político, social y económico del país. Se hace necesario consagrar disposiciones que recalquen el rol y misión específicos de nuestras Fuerzas Armadas en cuanto ellas están destinadas a velar por la seguridad interna y externa del país. Finalmente, es oportuno dictar normas tendientes a elevar al rango constitucional las disposiciones sobre el Consejo de Seguridad Nacional y los Tribunales Militares y, también, las relativas al control, uso y posesión de armas y el resguardo del orden público.

— Se acuerda postergar la discusión de estas ideas hasta conocer las conclusiones y el pensamiento que sobre este particular, tiene el Estado Mayor de nuestras Fuerzas Armadas.

En seguida, expresó, corresponde ocuparse de la estructura y características que deberán tener los Tribunales de Justicia.

Se deja constancia que la Comisión acordó en esta parte, redactar el memorándum indicando sólo los principios generales que deben caracterizar al Poder Judicial, sin discurrir sobre los aspectos de detalle mediante los cuales se pondrán en práctica esas aspiraciones.

Durante la discusión de este tema, intervinieron todos los miembros de la Comisión, quienes estuvieron unánimemente de acuerdo en los siguientes puntos principales:

1.— La Constitución debe consagrar, con el propósito de salvaguardar las libertades públicas y para consolidar efectivamente el Estado de Derecho, el principio de independencia en la generación del Poder Judicial y la inamovilidad de sus jueces, destacando el carácter técnico y profesional de la judicatura y la conducta que sus miembros deben observar en el desempeño de sus funciones, para consolidar la imparcialidad de los Tribunales, evitando con ello alterar los factores de pureza, agilidad y eficacia en que se deben inspirar las actuaciones de este Poder del Estado.

(Estas ideas se acordaron después de intervenciones de los señores Ortúzar, Díez, Guzmán, Evans y Ovalle).

Destacar que la estructura orgánica del Poder Judicial debe ser jerárquica y piramidal, en que la Corte Suprema tenga la superintendencia disciplinaria, correccional y económica de todos los Tribunales de la República, ordinarios o especiales, con excepción de los que se indican en el número siguiente. (Idea propuesta a indicación del señor Guzmán);

2.— Hacer una breve reseña en el memorándum acerca del papel que le corresponde a la Justicia Militar, particularmente, a la consagración constitucional de los Tribunales Militares de tiempo de guerra, definiendo este concepto. Lo anterior, tiene por objeto de que la ciudadanía entienda que una vez producida la circunstancia que determina el tiempo de guerra, no opera el mecanismo judicial ordinario con respecto a los delitos que debe conocer dicho Tribunal especial, situación que, en resguardo de los derechos de los ciudadanos y por tratarse de casos excepcionalísimos, debe estar consagrada expresamente en la Carta Fundamental. (Proposición del señor Ovalle, en la que intervinieron los señores Díez y Lorca).

Respecto a este punto, el señor Silva Bascuñán dejó constancia en el sentido de que siempre ha sostenido que dentro del texto de la Constitución, los Tribunales Militares de tiempo de guerra, son de la Nación, y por no estar expresamente exceptuados en una disposición constitucional, como ocurre en el caso del Tribunal del Cobre, están sometidos a la jurisdicción de la Corte Suprema en cuanto a la superintendencia directiva, profesional y técnica, dentro de la mecánica que establece la propia Constitución Política de la República.

3. — Establecer la independencia económica y afianzar la facultad de imperio del Poder Judicial. En este sentido, se considera indispensable modernizar nuestra legislación, tanto sustantiva como procesal, a fin de evitar la dilatación innecesaria de los conflictos judiciales, procurando la agilidad y eficacia de sus procedimientos. La Comisión estimó necesario hacer una referencia en el memorándum relativa al abaratamiento de la Justicia, expresando el deseo que ella llegue a todos los sectores de la población en forma rápida y expedita, lo que fue compartido por el Ministro de Justicia. (Sugerencias de los señores Díez y Evans).

4. — Establecer la conveniencia de que el Poder Judicial se transforme en tutor y guardián de los derechos humanos impidiendo que las garantías establecidas en la Constitución carezcan de eficacia jurídica, de modo que a nadie le sea negada la Justicia por arbitrios procesales o secundarios, o a pretexto de que no existe una ley que determine la forma de resolver una determinada materia. (Indicación del señor Silva Bascuñán).

El Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos suponen necesariamente la consagración de dos instituciones que, además de básicas, son indispensables: la supremacía constitucional y la existencia de un Poder Judicial independiente y eficaz. (Indicación del señor Ovalle).

5. — Necesidad de abordar en el memorándum la conveniencia de precisar la diversificación técnica que debe tener la administración de justicia y su integración dentro del sistema piramidal y orgánico del Poder Judicial, de modo que existan tribunales que apliquen justicia en materias específicas para evitar que sean los de carácter ordinario los que conozcan de todos los asuntos que se promueven entre partes. (Indicación del señor Guzmán).

Con respecto a esta materia, se estimó necesaria la creación de tribunales con competencia para resolver conflictos contencioso-administrativos, a fin de desterrar la práctica legislativa de incorporar a nuestra estructura judicial diversos tribunales especiales de carácter administrativo integrados con representación mayoritaria del Estado o del Gobierno, a través de los cuales se ha pretendido llenar, en forma parcial e inorgánica, la falta de esa clase de tribunales con jurisdicción administrativa general, como ha ocurrido en la legislación tributaria, comercial, aduanera, agraria, etcétera. Un país que desea establecer una Constitución que asegure la efectiva y plena garantía de los derechos, no puede soportar tribunales cuya organización determine, desde el momento en que inicia sus funciones, el sentido que van a tener sus sentencias, por lo que, en este caso, es imprescindible reforzar el concepto de independencia e imparcialidad que debe tener la administración de justicia. (Intervenciones de los señores Lorca, Guzmán, Evans, Ovalle, Ortúzar y Silva Bascuñán).

La sistematización de la función de lo contencioso-administrativo producirá una integración de muchos de los tribunales que actualmente se conocen, con el objeto de obtener la especialidad en la competencia reservada a alguno de ellos. El principio de la igualdad ante la ley, en el orden de la justicia, tiene su expresión muy concreta en el hecho de que haya sólo, en definitiva, un tribunal que tenga el máximo de tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos, por lo que si esa base se respeta, no existen riesgos de entregar a un tribunal especial una particular jurisdicción de carácter técnico o especializada. (Opinión del señor Silva Bascuñán).

6.— Destacar normas para hacer expedita la justicia vecinal o de paz, a fin de establecer tribunales especiales que puedan atender las exigencias jurídicas de las poblaciones en forma gratuita y urgente, asegurando de esta manera la función social que la justicia debe cumplir en el cuerpo social. (Indicación del señor Ortúzar, e intervenciones de los señores Díez y Evans).

7.— Destacar, finalmente, y poner de relieve en la Constitución, la esencia e importancia de la función profesional del abogado, como vehículo para obtener la eficaz protección de los derechos de los ciudadanos, asegurando, especialmente, el de defensa. (Proposición del señor Ministro de Justicia e intervenciones de los señores Ortúzar y Silva Bascuñán).

El señor ORTUZAR (Presidente) da cuenta que corresponde ocuparse de las metas y objetivos que contendrá el memorándum en relación con la Contraloría General de la República.

Al efecto, el señor Contralor ha enviado el siguiente oficio:

“REMITE PROYECTO DE DISPOSICION CONSTITUCIONAL RELATIVA A LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Santiago, 10 de noviembre de 1973. Nº 88.536.

De acuerdo con lo conversado con Ud., me permito remitirle el proyecto adjunto, que consagra una nueva disposición constitucional relativa a las atribuciones y deberes de la Contraloría General de la República.

En dicho proyecto de norma constitucional se han incorporado los conceptos que se encuentran actualmente establecidos tanto en el texto vigente del artículo 21 de la Carta Fundamental, cuanto en la Ley Nº 10.336, Orgánica de esta Contraloría General y en sus posteriores modificaciones.

En efecto, se ha estimado del caso mantener, en texto separado, el mandato que actualmente consagra el inciso primero del artículo 21 aludido y que establece, de un modo general, el principio de legalidad que preside todo gasto público.

En precepto aparte, se establecen las atribuciones del Organismo Contralor, recogiendo en ellas, como ya antes se expresara, las normas preexistentes de la Constitución Política en vigor, complementadas por las que prevé el artículo 1º de la citada ley Nº 10.336, y que fijan de un modo definido la esfera de acción fiscalizadora de la Contraloría, confiriéndoles ahora un rango constitucional que reafirma su vigencia.

Las facultades fiscalizadoras, de esta Repartición, respecto de las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción, o, en las mismas condiciones, representación o participación, para los efectos de cautelar el cumplimiento de los fines de esas empresas, sociedades o entidades, la regularidad de sus operaciones, hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados y obtener la información o antecedentes necesarios para formular un Balance Nacional, fueron establecidas recientemente por el Decreto Ley Nº 38, publicado en el Diario Oficial de 2 de octubre de 1973.

En materia de insistencia de decretos o resoluciones previamente representados por este Organismo Contralor —mecanismo regulado actualmente en el artículo 10 de la Ley Nº 10.336— se ha procurado señalar una importante limitación, de jerarquía constitucional, que impida el ejercicio de esa atribución administrativa frente a decretos promulgatorios de leyes, de reformas de la Carta Política y, en general, respecto de medidas que vulneren las normas del ordenamiento constitucional en forma directa, como un medio de salvaguardar los valores básicos que protegen

las disposiciones del texto fundamental de la Nación.

Del mismo modo, se ha optado por incluir expresamente una norma — aceptada uniformemente por la doctrina y jurisprudencia— que excluya el resorte de la insistencia en materia de decretos o resoluciones que importen gastos no previstos por la ley, partiendo del supuesto de que rige en esta materia el recurso de emergencia con cargo al 2% constitucional en los casos y situaciones que se precisen por el Constituyente.

Como único medio de dar eficacia al régimen de control administrativo que corresponde ejercer, por imperativo constitucional, a la Contraloría General de la República, se incorpora el imperio de sus resoluciones y decisiones en las materias propias de su esfera de acción fiscalizadora. Con todo, se establece de modo expreso un recurso ante la Corte Suprema de Justicia destinado a dar una especial garantía de segunda instancia a los afectados con una medida sancionatoria expulsiva o que importe la separación del Servicio del funcionario que, a juicio del Organismo Contralor, ha infringido gravemente sus deberes.

Es preciso advertir que en el amplio enunciado de las facultades de examen y juzgamiento de las cuentas de quienes tengan a su cargo fondos o bienes del Estado, que corresponden a la Contraloría General con arreglo al primer inciso del nuevo precepto constitucional propuesto, debe entenderse excluida la gestión patrimonial del Congreso Nacional, lo que armoniza con el régimen vigente que expresamente excepciona, en el artículo 21 de la Constitución Política, la fiscalización administrativa de este Organismo respecto de esas cuentas. No obstante, esta excepción debería, en opinión del suscrito, establecerse de modo explícito entre las disposiciones constitucionales que regulen la organización y funcionamiento del Poder Legislativo.

Finalmente, se ha hecho un llamado, también, en cuanto se alude en el texto del proyecto adjunto a disposiciones determinadas de la Constitución vigente, con el objeto de que, en su oportunidad, ellas puedan ser referidas a los nuevos preceptos constitucionales sustitutivos.

Saluda atentamente a Ud.

HECTOR HUMERES M.  
Contralor General de la República”.

El proyecto adjunto expresa lo que sigue:

“ARTICULO. — Las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del Presupuesto que autorice aquel gasto.

ARTICULO.— Un organismo autónomo, independiente de todos los Ministerios, autoridades y Oficinas del Estado, denominado Contraloría General de la República, fiscalizará el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de los organismos, instituciones, empresas del Estado y en general de todos los Servicios Públicos creados por ley; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones o demás entidades sometidas por ley a su fiscalización (1); inspeccionará las Oficinas correspondientes para los efectos de velar por el debido funcionamiento de los Servicios Públicos; llevará la contabilidad general de la Nación y controlará la de todos los servicios públicos y demás entidades sujetas a su fiscalización, para formular un Balance Nacional. Igualmente, vigilará el cumplimiento de las disposiciones estatutarias aplicables a todos los agentes o funcionarios del Estado; interpretará con fuerza obligatoria las normas administrativas que rigen en los Servicios Públicos y a sus autoridades y personales y desempeñará las demás funciones que le encomienden las leyes.

Corresponderá, asimismo, a la Contraloría General pronunciarse sobre la legalidad y constitucionalidad de los decretos supremos y resoluciones de los Jefes de Servicios. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros de Estado, en los casos en que la Contraloría General hubiere representado la ilegalidad de un decreto supremo o resolución de un Jefe de Servicio, podrá insistir en su tramitación, con el exclusivo fin de poner término a la diferente interpretación jurídica de las normas legales aplicables. En consecuencia, no procederá la insistencia tratándose de decretos promulgatorios de leyes o de reformas constitucionales, ni de decretos o resoluciones que, en general, infrinjan directamente la Constitución Política.

La Contraloría General no dará curso a los decretos que excedan el límite señalado en el N° 10 del artículo 72 de la Constitución (2), los que tampoco podrán ser insistidos.

También quedarán sujetas a la fiscalización de la Contraloría General las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción, o, en las mismas condiciones, representación o participación, para los efectos de cautelar el cumplimiento de los fines de esas empresas, sociedades o entidades, la regularidad de sus operaciones, hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados y obtener la información o antecedentes necesarios para formular el Balance Nacional.

Las decisiones e informes que adopte o emita la Contraloría General en ejercicio de sus atribuciones, serán obligatorias para los Jefes de Servicios o autoridades respectivas, pudiendo el Contralor General aplicar por sí las sanciones administrativas que deban imponerse como consecuencia de las investigaciones y sumarios que instruya, en caso de inobservancia de sus pronunciamientos. En este evento el Contralor podrá también aplicar directamente las sanciones que hubiere propuesto a la autoridad y que ésta dejara incumplidas.



En el evento de que la sanción administrativa que proponga o resuelva imponer el Contralor General consista en una medida expulsiva o que importe la separación del afectado, tanto éste como el Ministro de Estado respectivo, podrán recurrir ante la Corte Suprema, en la forma, plazos y condiciones que determine la ley”.

El señor DIEZ solicita segunda discusión para el estudio de esta materia.

(1) Exceptuar las cuentas del Congreso Nacional de la fiscalización de la Contraloría General en las disposiciones constitucionales que regulen la organización y funcionamiento del Poder Legislativo.

(2) Referir la cita del N° 10 del artículo 72 de la Constitución Política al nuevo precepto constitucional que corresponda.

A continuación, el señor GUZMAN propone tratar lo referente a la solución de los conflictos que se deriven de las actuaciones de los diferentes Poderes del Estado. Añade que los que, a su juicio, requieren de una especial mención en el memorándum, son los que se producen entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, siendo necesario distinguir entre los conflictos de carácter jurídico y los de carácter político. La resolución de los primeros, agregó, debe entregarse a la decisión de un Tribunal, sin especificar, por el momento, si se tratará de uno ordinario o especial; y, la de los segundos, al pueblo, mediante el expediente de la consulta plebiscitaria, necesariamente reglamentada. Expresó la conveniencia de recalcar el avance que en este sentido significó la reforma constitucional de 1970, al crear el Tribunal Constitucional y ampliar la posibilidad de convocar al plebiscito, haciendo presente, no obstante, su insuficiencia, al no haberle entregado a aquel Tribunal competencia para resolver los conflictos jurídicos que en materias de reformas constitucionales se suscitaren entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional.

— La Comisión acuerda hacer una referencia de carácter muy general en el memorándum sobre los conflictos de poderes, acogiendo las ideas expuestas por el señor Guzmán.

En seguida, la Comisión, sin debate, adopta los siguientes acuerdos:

1.— Dejar sin efecto la resolución adoptada en sesión anterior en que se acordó citar a los Presidentes de las Subcomisiones a una sesión que se debía realizar en esta semana y, en subsidio, solicitarles información escrita sobre las tareas desarrolladas por ellas, y luego de conocida, convocar a una reunión citándolos nuevamente;

2.— Dejar constancia en el capítulo referente al sistema electoral, que la calificación de las elecciones quedará entregada a un tribunal especial que ofrezca las más amplias garantías de idoneidad para realizar sus funciones;

3.— Considerar un precepto, al tratar de la reafirmación de los valores de la chilenidad, que consigne el respeto y adhesión a los símbolos de la Patria, como lo son el Emblema, Escudo e Himno nacionales;

4.— Solicitar al Profesor don Edmundo Vargas Carreño, su opinión respecto a las materias de carácter internacional que se deben consignar en la nueva Constitución Política de la República y en el memorándum que se hará llegar a la Junta de Gobierno.

Con respecto a esta materia, a insinuación del señor Díez, la Comisión acuerda tener a la vista el informe del Ministerio de Relaciones Exteriores relacionado con la aprobación por el Congreso Nacional de los Tratados suscritos por el Ejecutivo.

Igualmente, el señor Silva Bascuñán recomienda que, al abordar este tema, se consulte el Anuario de Relaciones Internacionales correspondiente al año 1969.

5.— Oficiar a la Editorial Jurídica de Chile, para solicitar tenga a bien remitir a los miembros de la Comisión y a su Secretaría, las publicaciones que emita, relacionadas principalmente, con aspectos de carácter constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) anuncia que corresponde considerar el punto relativo a la descentralización administrativa y regional.

Sobre el particular, añade, el memorándum anterior, expresaba lo siguiente:

“Es indispensable establecer la descentralización regional a fin de que las provincias y departamentos agrupados en zonas de carácter geopolítico, con condiciones socio-económicas similares, puedan, a través de sus organismos regionales, tener una efectiva participación en el proceso político, social y económico de la Nación.

Esto supone modificaciones al Régimen Administrativo Interior y a la legislación sobre las municipalidades”.

Los señores EVANS y SILVA BASCUÑAN consideran que el texto transcrito cumple el objetivo que la Comisión persigue, ya que estiman que sobre esta materia es muy poco más lo que se puede agregar.

El señor EVANS por su parte, estima necesario hacer una reflexión en el documento acerca del hecho de que la Constitución de 1925, consagró una aspiración programática respecto a la descentralización del país, interés que es el que ahora la nueva Constitución pretende concretar.

El señor DIEZ observó que en algunas Constituciones modernas el principio de la regionalización y de la autonomía local se considera en forma preferente a otras materias. Estima importante elevar a la jerarquía constitucional este concepto, razón por lo que sugiere se trate junto con el artículo 1º de la Carta Fundamental.

El señor GUZMAN coincide con el señor Díez en cuanto a utilizar la expresión “autonomía local” en esta parte del memorándum, por considerar que ella representa un concepto de amplitud. Sugirió que, junto con

establecer que el Estado de Chile es unitario, debía de consagrarse una norma que reafirme la intención de descentralizar sus actividades.

El señor LORCA considera que la idea del señor Díez de destacar en la parte más fundamental de la Constitución los aspectos de descentralización regional del país, es de suma importancia. Sin embargo, opina que en la redacción del memorándum se debe ser más explícito, ya que para darle a la descentralización administrativa la verdadera relevancia que tiene, propuso en el documento elaborado por él y por algunos profesores de las Universidades de Valparaíso, que la nueva Carta debe contemplar disposiciones que impidan el centralismo político y económico, base de la concentración del Poder y del estatismo tendiente al socialismo. Una de las graves críticas que se ha formulado a nuestro sistema, agregó, ha sido que la concentración se ha producido, fundamentalmente, debido a la centralización, ya que las autoridades locales centrales han impedido se realice una descentralización orgánica, tal como corresponde a la aspiración señalada en la Carta Fundamental. Piensa que se debe poner énfasis en esta materia para señalar que la nueva Constitución pretende ser antagónica a la de 1925, en cuanto debe ser categórica en disponer que el país propenderá a su regionalización, superando el aspecto provinciano.

El señor SILVA BASCUÑAN propuso dividir el tema de la descentralización administrativa y regional, en tres aspectos:

1. —Descentralización regional o territorial, según las distintas zonas o regiones a través de todo el país;
2. —Descentralización funcional de las distintas tareas que le competen al Estado, y
3. —Descentralización del Poder del Estado de manera de reservarle todo aquello que verdaderamente le corresponda ejecutar, dotando a los cuerpos intermedios de atribuciones efectivas.

El señor GUZMAN, junto con participar de las ideas del señor Silva Bascuñán, destacó la importancia de consagrar el principio de la descentralización del Poder o del la "subsidiariedad", entendiendo que la función del Estado es, en primera instancia, la de integrar y coordinar las diversas actividades del país, y sólo, en subsidio, y en segunda instancia, la de asumir en forma directa una tarea específica, cuando, por su importancia, no pueda ser entregada a la órbita de los cuerpos intermedios, o cuando, por lenidad de éstos, no cumplan el objetivo que la sociedad reclama de ellos.

Esta noción, agregó, es importante consignarla al comienzo del memorándum, porque la clave de la libertad, a su juicio, está en la vigencia del principio de subsidiariedad, antes que en el respeto a las libertades políticas. Recordó que en el régimen pasado, existía un marco de libertades que no fueron vulneradas en forma tan grave, como ocurrió con el derecho

de reunión y con la libertad de expresión, pero la asfixia estatista de las actividades generales del país, principalmente las de carácter económico, puso al régimen de libertad en Chile en serio peligro, agregó el señor Guzmán.

El señor EVANS expresa su acuerdo en incorporar en el memorándum y en la Constitución, el principio de la subsidiariedad. Sin embargo, piensa que ese concepto está incorporado en la idea de la participación. Precisamente, agregó, lo que distingue una sociedad estatista de otra caracterizada por la desconcentración de poder, es el proceso de participación, porque en esta última, el Estado sólo ejerce su poder en aquellas actividades en que los particulares no participan, ya sea por falta de medios, por inactividad o por otras razones.

El señor GUZMAN coincidió con el señor Evans en que el principio de la subsidiariedad, rectamente entendido, está comprendido en la sociedad de participación. Sin embargo, para dar un sentido genuino a la participación y a fin de precisar su alcance, evitando distorsionar el concepto, es que prefiere mantenerlo con el propósito de proceder, en este aspecto, con un criterio práctico y didáctico, en lugar de teórico. El concepto de descentralización de poder dice relación con aspectos económicos, regionales, sociales, educacionales, etcétera, por lo que unido al principio de subsidiariedad, resultan extraordinariamente gráficos para ser comprensivos de todas las materias que deban abordarse, al tratar, en forma individual, cada una de ellas.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

# **REPUBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

### **SESION 17<sup>a</sup>, CELEBRADA EN JUEVES 15 DE NOVIEMBRE DE 1973**

1. —Lectura de la cuenta y resumen de lo tratado en la sesión anterior
2. —Continúa el debate acerca de los principios fundamentales en que deberá inspirarse la nueva Constitución Política del Estado:
  - a) Contraloría General de la República
  - b) Derechos Humanos
  - c) Conceptos sobre la educación, la familia, la libertad de pensamiento y el derecho de propiedad
  - d) Bases para el desarrollo económico
  - e) Respeto del Orden Jurídico

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario de la Comisión, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

### **CUENTA**

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) da cuenta de un oficio del señor Secretario de la Subcomisión de Reforma Constitucional encargada del estudio del Régimen Administrativo Interior y Descentralización Regional, con el que comunica su constitución, los días y horas en que celebrará sus sesiones ordinarias y la elección de su Presidente.

— Se manda archivarlo.

A continuación, el señor ORTUZAR (Presidente) resume lo tratado en la sesión anterior, en la que se analizaron los siguientes conceptos respecto del Poder Judicial:

- 1) Su independencia y autogeneración, en determinados casos;
- 2) La inamovilidad de los jueces;
- 3) La facultad de imperio; la agilidad, pureza y eficacia de los procesos judiciales, lo que supone una modernización de la legislación sustantiva y procesal;
- 4) Creación de los Tribunales Vecinales o de Paz, integrados por jueces de derecho, para que, en un procedimiento expedito y gratuito, resuelvan los problemas de vecindad que afectan a las poblaciones;
- 5) Ante la diversificación de la función jurisdiccional, se hace necesario mantener la estructura jerárquica del Poder Judicial de manera que todos los tribunales de la República estén bajo la superintendencia de la Corte Suprema, con excepción de los Militares de tiempo de guerra y los demás que se acuerden;
- 6) Establecer la obligación de los Tribunales de tutelar los derechos fundamentales de los ciudadanos, aún en el caso de que no exista ley que determine un procedimiento al efecto; y el derecho de éstos para ser defendidos y patrocinados por abogados;
- 7) Imparcialidad en la generación de los tribunales especiales, y
- 8) Dar solución al problema suscitado en relación con los conflictos contencioso-administrativos.

Además, agregó el señor Presidente, se analizó la necesidad de crear un

órgano encargado de dirimir los conflictos de poderes, especialmente entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional.

Respecto a esta materia, se distinguió entre los conflictos jurídicos, que deben ser resueltos siempre por tribunales, y los de carácter político en caso de discrepancias graves entre el Ejecutivo y Legislativo, los que deberían solucionarse consultando al pueblo a través del plebiscito.

También, se examinaron las características de la descentralización que se proyecta darle al país, la que debe ser no sólo territorial o funcional sino de poder, en el sentido de que el Estado debe actuar dentro de su propia órbita, respetando la libertad de los cuerpos intermedios y la iniciativa privada, especialmente en el campo económico. De tal manera que, de acuerdo con el principio de la subsidiariedad, ya analizado en sesión anterior, el Estado viene a suplir la iniciativa privada en aquellas actividades en que los particulares no pueden, por su naturaleza, intervenir.

Asimismo, debe darse a la disposición que contenga las normas sobre descentralización un carácter real e imperativo, de manera que no sea sólo una aspiración programática como ocurre en la Constitución actual. También es conveniente ubicar el precepto entre los primeros artículos de la Constitución, a continuación del relativo al Estado unitario, dándole una categoría o prioridad similar al principio de la participación.

El señor SILVA BASCUÑAN señala que en el resumen hecho por el señor Presidente hay un aspecto que le preocupa se inserte en el memorándum en forma tan imprecisa. Se refiere a la completa independencia y autonomía que se pretende dar a los Tribunales Militares de tiempo de guerra sin que se determine, al mismo instante, lo que debe entenderse por "Estado de Guerra" y sin indicar los resortes que procurarán que los Tribunales Militares actúen y se desenvuelvan dentro del derecho y la juridicidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que lo que expresó fue un resumen de las ideas respecto de las cuales hubo acuerdo en la sesión anterior; pero, de ninguna manera, añadió, traducen la redacción que ellas tendrán, en definitiva, en el memorándum de intenciones constitucionales.

En lo que dice relación con la Contraloría General de la República, agregó el señor Presidente, sería conveniente debatir el tema una vez que se traten las disposiciones particulares sobre la materia, sin perjuicio de incorporar en el memorándum, los siguientes conceptos:

- 1.— Hacer extensiva la fiscalización de la Contraloría a los sectores descentralizados y darle jerarquía constitucional a las normas que se refieran a esta materia;
- 2.— Otorgar facultad de imperio al Organismo Contralor con el objeto de que pueda hacer cumplir sus dictámenes y resoluciones, a fin de que no queden dependiendo única y exclusivamente de la voluntad de la

Administración, y

3.— Hacer una breve referencia respecto de los decretos de insistencia, en el sentido de que el nuevo ordenamiento jurídico deberá consagrar constitucionalmente la procedencia de ellos y su sanción, estableciendo algún mecanismo que permita declarar su ilegalidad o inconstitucionalidad.

A continuación, se transcribe la redacción preparada por el señor EVANS sobre esta materia:

“Se mantendrá a la Contraloría General de la República como un organismo de rango constitucional, autónomo e independiente.

Su acción fiscalizadora y de tuición sobre el ingreso y la inversión de los fondos públicos, deberá extenderse a las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado y los organismos centralizados o descentralizados que de él dependan, tengan aportes de capital, representación o participación mayoritarios o igualitarios, todo ello con el objeto fundamental de cautelar el cumplimiento de los fines de interés general que sean asignado a esas empresas, sociedades o entidades.

El control jurídico de la Contraloría sobre los decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo y de la Administración será robustecido, para impedir que, por la vía de la insistencia, se vulneren derechos o libertades públicas, sin perjuicio de asegurar la expedición y oportunidad del acto de Gobierno en situaciones de excepción y en pugnas o conflictos en que exista un manifiesto interés general comprometido.

Por último, y como medio de dar eficacia al régimen de control administrativo que corresponde a la Contraloría, se le deberá de dotar de imperio para el cumplimiento de sus resoluciones y decisiones privativas, estableciéndose las adecuadas garantías procesales para los afectados”.

Respecto del punto relacionado con los decretos de insistencia, se suscitó un amplio debate en el que intervinieron los señores Díez, Ortúzar, Ovalle y Silva Bascuñán.

El señor ORTUZAR (Presidente) hizo presente que, a su juicio, el decreto de insistencia sólo tenía origen constitucional cuando se refería a materias de gastos públicos, por lo que la Contraloría General de la República no podría cursar por la vía de la insistencia otros decretos que fueran contrarios al texto constitucional ya que, si lo hiciere, se podría llegar a peligrosos extremos.

A su vez, el señor OVALLE manifestó estar, en principio, de acuerdo con el señor Presidente; pero, advirtió, la interpretación que la Contraloría adopte sobre esta materia, puede transformarse en determinante, pasando el Organismo Contralor a ser una entidad que, en determinados casos, se coloque por sobre el Poder Ejecutivo. Es partidario, por lo tanto, de



consagrar la existencia de los decretos de insistencia, sin perjuicio de las facultades que se otorguen a la Corte Suprema para declararlos ilegales o inconstitucionales.

Fundamentando su opinión, el señor Ovalle señaló que la Contraloría adopta algunas veces una determinada interpretación jurídica que suele ser contraria, en opinión de muchos, a las disposiciones legales y constitucionales que se quiere interpretar, con lo que se paraliza todo el esfuerzo de la autoridad administrativa para resolver, según su criterio, los problemas que se promueven en el orden de las actividades nacionales. Si se le entrega a la Contraloría, prosiguió, la facultad omnímoda de declarar, sin ulterior recurso, la improcedencia de los decretos de insistencia cuando ellos violan la Constitución, bastaría que el Contralor, que puede estar equivocado en su criterio, pensara que en determinados casos esos decretos son inconstitucionales para negarse a tramitarlos, dejando al Ejecutivo sin ningún resorte para, por lo menos, discutir la opinión del Organismo Contralor. El señor Ovalle declaró que no desea que la Contraloría sea la que defina esta materia. Estima que es suficiente salvaguardia que la Corte Suprema tenga la facultad, en un procedimiento rápido y expedito, de declarar inconstitucionales o ilegales los decretos insistidos.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que no es lógico establecer en la Carta Fundamental el principio de que puede dictarse un decreto de insistencia para cursar una resolución contraria a su texto. La solución podría encontrarse, agregó, tal como lo sugiere el señor Ovalle, en entregar a la Corte Suprema la facultad de declarar la inconstitucionalidad y la ilegalidad de un decreto de tal naturaleza y, a la vez, otorgar al Ejecutivo, cuando la Contraloría declare que un decreto no puede ser materia de insistencia porque lo estima inconstitucional, la facultad de poder, también, recurrir a la Corte Suprema.

El señor OVALLE coincide con las opiniones del señor Presidente, pero no es partidario de consignar esta materia en el memorándum sino que prefiere estudiarlas con mayor detenimiento en el curso de las próximas sesiones que celebre la Comisión, cuando se traten las disposiciones de carácter particular que informarán la estructura constitucional de la Contraloría General de la República. Lo anterior, porque si se le otorga al Ejecutivo la facultad de recurrir a la Corte Suprema para el caso de que la Contraloría no tramite un decreto de insistencia que considera inconstitucional, tal facultad habría que extenderla también a cuando dicho organismo se niegue a tramitar un decreto insistido que considera ilegal, situación que, a juicio del señor Ovalle, significaría dar a la Corte Suprema el carácter de un tribunal especial, resolución cuya conveniencia merece un exhaustivo análisis.

El señor SILVA BASCUÑAN hace presente que la demasía que se produjo en el régimen anterior en relación con los decretos de insistencia, se debió a que no estaba claramente establecido en nuestro régimen jurídico que los decretos de insistencia sólo procedían dentro del campo de la potestad

reglamentaria del Presidente de la República. Por el contrario, cuando el Presidente de la República ejerce facultades que no están comprendidas dentro de la órbita de su potestad reglamentaria, no puede, por la vía de la insistencia, lograr se tome razón de alguna resolución, por la innegable infracción legal que ese hecho encierra. Es partidario, en consecuencia, a fin de evitar que se produzcan distorsiones, de establecer en nuestro ordenamiento que esta institución debe estar referida exclusivamente a la potestad reglamentaria.

El señor DIEZ, recogiendo las expresiones del señor Silva, manifiesta que el Gobierno anterior, desconociendo la esfera que le era propia de acuerdo al ejercicio de su potestad reglamentaria, invadió sistemáticamente, por medio de los decretos de insistencia, las atribuciones de los otros Poderes del Estado. No se trataba, agregó, de que el Presidente de la República ejercitara la potestad reglamentaria dentro de las facultades que el propio Poder Ejecutivo le otorgaba, sino que, prescindiendo de la legislación vigente, se transformó, en la práctica, en legislador y juez, a través del expediente del decreto de insistencia, sobrepasando, de esta manera, las atribuciones de los Poderes Legislativo y Judicial.

Estima que la materia relacionada con los decretos de insistencia es de lato conocimiento. Por una parte, agregó, hay que mantener un resorte que permita al Ejecutivo gobernar y, en alguna emergencia, imponer, incluso, su criterio por sobre la Contraloría, sin perjuicio de las responsabilidades que se establezcan para indemnizar a los perjudicados por el acto de autoridad realizado.

A su juicio, sólo es preciso dejar establecido en el memorándum, que la Contraloría tendrá un poder de control efectivo sobre las actuaciones del Gobierno y que su acción se extenderá al sector descentralizado o a aquel en que el Estado tenga influencia preponderante a través del control económico sobre las diversas actividades, servicios o empresas del país. Estima que es prematuro pronunciarse sobre los decretos de insistencia o a hacerlo en términos restringidos, como por ejemplo, decir que sólo tendrán cabida dentro de la potestad reglamentaria, materia que deberá analizarse, tal como lo propuso el señor Ovalle, en el curso de las próximas sesiones.

— La Comisión acuerda consignar en el memorándum los principios que respecto de la Contraloría General de la República se han enunciado en el curso del debate, haciendo una referencia a que en el nuevo ordenamiento constitucional se considerará la reglamentación y procedencia de los decretos de insistencia, así como su sanción, a fin de garantizar la legalidad y vigencia de nuestro Estado de Derecho.

A continuación, el señor ORTUZAR (Presidente) sugiere tratar el capítulo de las garantías y deberes individuales y sociales.

El señor EVANS estima que este párrafo, por lo delicado del tema y el interés que despierta no sólo en el plano nacional, sino también en el

exterior, debe iniciarse con el título de "Derechos Humanos". En seguida, es de opinión de evocar la rica tradición de la institucionalidad chilena en esta materia, recordando que nuestro ordenamiento constitucional los consagra bajo la denominación de garantías constitucionales, las que han tenido un constante desarrollo en nuestra Carta Fundamental desde 1833 hasta la última reforma constitucional conocida como "Estatuto de Garantías". En tercer lugar, debe expresarse que la nueva institucionalidad recogerá dos clases de vertientes en la configuración de un cuadro de derechos humanos: la mencionada tradición constitucional de Chile y el contenido ideológico de tres textos contemporáneos que, a su juicio, deben individualizarse: 1.— La Declaración de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, firmada en París; 2.— La Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, firmada en Bogotá en abril de 1948, y 3.— La Declaración Universal de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1959. Estima que estos documentos constituyen ante la opinión pública internacional, suficiente aval del propósito de resguardar y afianzar los derechos humanos en nuestro sistema jurídico interno.

En seguida, añade que es interesante destacar los derechos de la mujer que están expresamente reconocidos, en forma muy nítida, en el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Asimismo, estima muy conveniente hacer referencia explícita a los derechos del niño, de la juventud y de la ancianidad. Con ello, termina, se habrá completado un cuadro muy valioso dentro del esquema de los derechos humanos y, a la vez, con la mención de los citados tres documentos, se logrará interesar favorablemente a la opinión pública internacional.

El señor ORTUZAR (Presidente) coincide plenamente con las observaciones del señor Evans, ya que una de las sugerencias que iba a formular era, precisamente, preocuparse de manera muy especial sobre los derechos del hijo, de la mujer y sobre la protección a la maternidad y a la familia. Sin embargo, estima que en lo concerniente a citar los aludidos documentos en el memorándum, se debe buscar una fórmula de redacción que no los haga aparecer como excluyentes de otros de igual importancia, y tampoco implique una aprobación tácita de nuestro Gobierno a esos textos internacionales que aún no han sido ratificados oficialmente.

El señor EVANS reconoce el inconveniente expuesto por el señor Presidente, pero es de opinión de buscar una redacción que, como dijo, contenga la idea de que estos documentos son vertientes inspiradoras de nuestra futura institucionalidad, obviando así, una referencia expresa a ellos. De manera que la cita que se haga no se interprete como que nuestro país incorporará a su derecho público el contenido de esas declaraciones, sino que la nueva Constitución buscará incorporar, de acuerdo con el ordenamiento chileno, las aspiraciones de esos documentos, en la medida en que ellos sean compatibles con la realidad de Chile y con la necesidad de su desarrollo social.

El señor SILVA BASCUÑAN adhiere a las expresiones del señor Evans ya que íntimamente estima que todas las referencias que ha insinuado se deben materializar en el afán de conseguir una formulación más perfecta y actualizada de nuestro derecho, sin que ello signifique, por cierto, una lápida al pasado chileno, en cuanto a que nuestro ordenamiento no consagrara ni protegiera los derechos humanos contenidos en esas declaraciones.

Añade que la crisis que ha vivido el país no se debe a la ausencia de formulaciones doctrinarias en nuestro derecho; por el contrario, dicha crisis fue la consecuencia de una falla orgánica de las garantías, de las vallas y de los mecanismos para hacer realidad esas formulaciones que ya formaban parte de nuestro ordenamiento jurídico y constitucional.

El señor DIEZ expresa que, a su juicio, los conceptos contenidos en los documentos en análisis, responden fielmente a la tradición chilena y al texto constitucional de 1925. En lo único que podría plantearse un conflicto, agregó, es en lo relativo al reconocimiento de la competencia de organismos ajenos a nuestra soberanía para juzgar problemas derivados de los derechos humanos.

Es de parecer que, tanto para el conocimiento de la opinión pública interna como para el exterior, se deben consagrar en el memorándum, las referencias a la tradición chilena en materia de derechos humanos y a los documentos mundiales de la primera mitad del siglo XX, por su profundo contenido ideológico. Mientras nuestra Constitución sea desconocida en el exterior, agregó, esos documentos son conocidos internacionalmente. De modo que la referencia genérica que de ellos se haga, en orden a que los principios inspiradores de los derechos humanos se deben someter a esas dos fuentes fundamentales, significará decirle al mundo que nuestro país desea colocarse a la vanguardia de lo que los hombres y los organismos internacionales han hecho con el objeto de conseguir las garantías y eficacia de esos derechos, situación que reafirma el concepto de que Chile protegerá, sin excepción, los derechos, sin hacer mención del problema de la competencia de un tribunal ajeno a los tribunales chilenos para conocer los conflictos sobre derechos humanos.

El señor OVALLE interviene brevemente para proponer que previo a la declaración del reconocimiento de los derechos humanos, se hace necesario destacar que la nueva Constitución se dicta, precisamente, para dignificar al hombre, proteger su libertad y garantizar el ejercicio de los derechos humanos que ella consagre, todo dentro del respeto mutuo que asegurará la eficacia de nuestro ordenamiento.

El señor EVANS propone, en seguida, como cuarto elemento para este párrafo, las siguientes ideas:

1ª) "El reconocimiento de que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser súbditos de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, porque nuestra

Constitución asegura y establece esos derechos”.

2ª) “La nueva Constitución chilena reafirmará la fe de nuestro pueblo en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se declarará resuelta a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida de sus habitantes dentro del concepto más amplio de libertad”.

“En consecuencia, las garantías, igualdades, libertades, los derechos fundamentales de las personas y los derechos sociales que el régimen constitucional chileno siempre ha reconocido y que las declaraciones internacionales han ratificado, formarán parte integrante de la nueva institucionalidad”.

“Sin embargo, la nueva institucionalidad considera que estos derechos y garantías esenciales del hombre no pueden quedar garantidos por el solo hecho de encontrarse en la Constitución. Es necesario, en consecuencia, de acuerdo con la idea de crear un Estado de Derecho moderno, que un Poder Judicial independiente garantice en todo momento la plena vigencia de los derechos fundamentales, estableciendo los recursos o procedimientos que permitan su amparo inmediato en caso de atropello o abuso de la autoridad o de otros particulares”.

El señor SILVA BASCUÑAN sugiere que, además de incorporar en el memorándum las ideas planteadas por el señor Evans, se debe hacer una referencia a la tradición hispánica, de innegable riqueza en cuanto a la dignificación y exaltación de la grandeza de la persona humana, la que ha servido de fuente inspiradora de gran parte de nuestra legislación.

— Así se acuerda.

Con respecto a este punto, el señor OVALLE expresa que no obstante reconocer la riqueza de la tradición hispánica en materia de derechos humanos, no es partidario de consignar esa referencia en el memorándum, toda vez que, de hacerlo, podrían derivarse algunas interpretaciones internacionales antojadizas, vinculando las ideas que se contienen en el memorándum con el régimen vigente en la Madre Patria, situación que dista mucho de lo que son las intenciones de la Comisión y de los propósitos que animan a la Junta de Gobierno. La tradición chilena, agregó, recoge a la hispánica y la enriquece con nuestra propia vivencia, de modo que si se persigue destacar los valores de la chilenidad, bastaría con referirse estrictamente a nuestra propia tradición.

A continuación, el señor DIEZ formula indicación para incorporar, además, en esta parte del memorándum, una referencia a la Encíclica “Pacem in Terris”.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que no obstante ser cristiano y católico, le asaltan dudas acerca de hasta qué punto sería conveniente acoger esta última indicación debido a la interpretación antojadiza que se

puede hacer de la mención de este importante documento, sobre todo, en un país donde existe una amplia libertad religiosa y la separación entre la Iglesia y el Estado. En todo caso, sugirió que después de las conclusiones acerca de los derechos individuales y sociales que formarán parte de la nueva institucionalidad se podría hacer, a propósito de la educación, una referencia a los grandes valores del espíritu y de la moral cristiana.

El señor OVALLE manifiesta que le parece acertado, desde un punto de vista teórico, hacer la referencia a la Encíclica "Pacem in Terris", ya que su contenido es muy rico en cuanto exalta y dignifica los valores humanos. Sin embargo, expresa su acuerdo con el señor Ortúzar en orden a que su preocupación radica, fundamentalmente, en la interpretación que la opinión internacional puede dar a la cita que se haga. El memorándum en estudio, agregó, tiene por finalidad, principalmente, recoger el pensamiento liberador y restaurador del actual Gobierno, por lo que si se considera útil y conveniente incorporar la referencia de la Encíclica, cree que correspondería hacerlo, aún cuando existan dudas acerca de la redacción que en definitiva se le dará en el documento.

El señor EVANS se manifiesta contrario a citar la Encíclica "Pacem in Terris", por las siguientes razones:

1.— Los tres documentos propuestos por él, han emanado del orden público internacional, aprobados dos de ellos por la Asamblea General de las Naciones Unidas y el tercero, por la Conferencia Interamericana de Bogotá, de 1948. Es decir, son documentos de nuestro tiempo que no han perdido actualidad y que han sido suscritos por nuestro país;

2. —"Pacem in Terris", siendo una Encíclica de extraordinaria trascendencia, no es sino un valioso documento que no tiene la jerarquía internacional de los anteriores, y

3.—Cuando Chile prestó su conformidad con los citados tres documentos, lo hizo a nombre de la nacionalidad toda; en cambio, si se reconoce oficialmente como criterio inspirador de nuestro ordenamiento el texto de "Pacem in Terris", se vulneraría la libertad de credo, profundamente arraigada en nuestro país.

El señor SILVA BASCUÑAN señala que dentro del ideal cristiano pueden distinguirse dos aspectos:

1. — El dogmático, esto es, todo aquello que dice relación con la revelación, que para un católico debe aceptarse como artículo de fe, y

2. — La profundización y perfección de lo puramente humano y natural. En este sentido, la Iglesia ha hecho aportes de notable importancia, uno de los cuales ha sido "Pacem in Terris", en la búsqueda de la perfección y dignificación en el orden humano.

Por consiguiente, y buscando también un fin didáctico en la presentación del

memorándum y considerando que este documento de la Iglesia ha tenido una influencia internacional muy grande al penetrar en el lado oriental marxista con sorprendente profundidad, es partidario de incorporarlo en el párrafo relativo a los derechos humanos.

El señor DIEZ advierte que "Pacem in Terris" es una Encíclica absolutamente universal que caracteriza a nuestra época, por lo que es posible extraer de ella una serie de conclusiones respecto de los derechos humanos tendientes a lograr una convivencia más perfecta, anhelo que es el del Gobierno y del pueblo de Chile. A juicio del señor Díez, la Encíclica "Pacem in Terris" tiene la virtud de que, junto con señalar los derechos, señala los deberes de un hombre para con otro, y los deberes del hombre para con la sociedad. Además, esta Encíclica tiene una connotación social de relevante importancia por cuanto preconiza, fundamentalmente, el avance de las clases trabajadoras tanto en el campo económico como en el social. De tal manera que hacer una referencia a la Encíclica no sólo significa resaltar su contenido en el aspecto de los derechos humanos, sino también destacar la promoción de los derechos de los trabajadores, los derechos de los países económicamente atrasados, y los deberes de los países desarrollados. En consecuencia, la indicación que ha formulado no puede considerarse que obedece a un fanatismo católico de su parte, sino que la ha presentado por considerarla tan rica en su contenido que en los círculos intelectuales, la sola referencia en el sentido de que "Pacem in Terris" está en la mente de los hombres que tienen la responsabilidad de hacer la nueva Constitución chilena, le dará tranquilidad a mucha gente.

El señor SILVA BASCUÑAN a su vez, estima que si se hace una referencia ponderada de este documento, se precave de un peligro que puede surgir en el momento político que se vive: una reacción anticristiana y revanchista de negativos efectos para la convivencia social.

El señor EVANS revisando su posición anterior, sugiere hacer, después de citar los documentos a que se ha hecho mención, una referencia a la Encíclica, estableciendo que la Constitución, junto con reconocer un cuadro de derechos humanos, aspira a que la sociedad chilena del futuro se desenvuelva en plena solidaridad, sentimiento, este último, profundamente inserto en el documento pontificio.

— Se acuerda, en seguida, encomendar la redacción de este párrafo al señor Enrique Evans.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone, a continuación, debatir el tema relacionado con la educación, elemento de suyo importante, ya que lo que se pretende es crear no sólo una nueva institucionalidad sino, también, una Patria nueva. Para ello, es indispensable formar una conciencia nacional y una nueva mentalidad en las futuras generaciones.

En este orden, es preciso reconocer el derecho de los padres a velar por la educación de sus hijos y destacar que la educación debe basarse en los

grandes principios y valores del espíritu, inculcando en la juventud un nuevo sentido de la Patria, del honor, de la libertad, de la democracia, del deber, del trabajo, de la honradez, etc., ideas que pretendieron ser desconocidas en el Gobierno anterior mediante la implantación de la Escuela Nacional Unificada.

En segundo lugar, estima necesario consignar en el memorándum, algunas ideas relativas a la familia, célula básica de la sociedad, y especialmente, el papel que en ella juegan la madre y el niño.

El señor EVANS hace presente que, respecto del párrafo sobre los derechos humanos, deben consagrarse expresamente los derechos de la mujer, de la niñez, de la juventud y de la ancianidad por la incidencia que tienen en el núcleo familiar.

A continuación el señor ORTUZAR (Presidente) sugiere incluir en el memorándum algunos conceptos sobre la libertad de pensamiento, precisando sus limitaciones para que, al amparo de ésta, no se repita en el país la prédica constante de odio y de violencia que dividió a la familia chilena, sino procurar la creación de un Estado de sana convivencia entre las personas.

El señor SILVA BASCUÑAN advierte que este tema debe tratarse con el máximo de prudencia a fin de no dar la sensación de que se fiscalizarán las corrientes de pensamiento desde el Poder, situación que daría la idea del establecimiento de una democracia sumamente débil. Por el contrario, estima que en materia de pensamiento, es suficiente arbitrar los medios capaces de impedir la existencia de organizaciones partidistas contrarias al régimen democrático y dar la mayor libertad a los grupos que postulan ideales democráticos para expresarse a través de los distintos medios de comunicación.

A su vez, el señor DIEZ estima que este tema debe abordarse con ocasión del párrafo relativo a la estabilidad del régimen democrático y no en el referente a los derechos individuales, de manera que la libertad de pensamiento así conceptualizada no se considere como una restricción de las garantías individuales, sino como una de las bases de la estabilidad democrática de un país que no tolera la prédica sistemática del odio y la violencia como método de acción política.

— Se acuerda insertar esta materia en el capítulo relativo a la estabilidad del régimen democrático.

En seguida, el señor Presidente hace notar la necesidad de expresar en el memorándum el propósito de fortalecer el derecho de propiedad, toda vez que constituye la base esencial de la libertad. Si desaparece esta garantía fundamental, agregó, tal como lo pretendió el régimen marxista que imperó en el país, se habrá llegado al control político de toda la ciudadanía.



El señor DIEZ sugiere incorporar estas ideas en el párrafo sobre la estabilidad del régimen democrático con una mención a todos los principios fundamentales que informarán la sistemática económica del nuevo orden constitucional.

En cuanto a la necesidad de asegurar el correcto y adecuado ejercicio de las libertades públicas y, en especial, la de expresión, a fin de evitar que su abuso lesione el derecho de los demás, el señor Ortúzar estima que se deben consignar algunas disposiciones que velen eficazmente por las buenas costumbres y por la honra de los ciudadanos. Recuerda que durante el régimen anterior, el libertinaje y el abuso de este concepto llegó a límites increíbles ya que, para destruir posiciones políticas o neutralizar a ciertas instituciones, se buscó el arbitrio de denostar por la prensa, radio y televisión, a los personeros políticos de oposición o representantes de ciertas instituciones, haciendo tabla rasa con su honor y dignidad.

También es necesario destacar la garantía que se debe establecer en el sentido de disponer que la Administración no podrá discriminar respecto de los medios de comunicación social en lo relativo a la provisión de los elementos indispensables para su funcionamiento, financiamiento, distribución de avisos, etc., ello con el objeto de asegurar su subsistencia e impedir el control político por el régimen imperante.

— Se acuerda insertar estas proposiciones en el capítulo relativo a la estabilidad del régimen democrático.

Finalmente, el señor ORTUZAR (Presidente) sugiere consignar en el memorándum algunas ideas relativas a los deberes de los ciudadanos, las que se insertarían en el párrafo sobre derechos humanos, proposición que, también, es acogida por la Comisión.

A continuación, corresponde ocuparse del capítulo "BASES PARA EL DESARROLLO ECONOMICO". Su texto es el siguiente:

"Bases para el desarrollo económico.

a) Seguridad jurídica. Es condición esencial para el desarrollo económico del país que su sistema jurídico dé confianza a la creación, al trabajo y a la inversión. Para ello se requiere dar estabilidad a la ley, asegurar su aplicación de acuerdo con su espíritu, estableciendo las disposiciones que impidan el uso mal intencionado de sus términos.

b) Estimular la iniciativa privada, considerándose fórmulas de participación de los trabajadores en la gestión y resultado de la empresa.

c) Consultar normas que establezcan requisitos y calidades para desempeñar ciertas funciones y cargos, tanto en la Administración como en toda clase de instituciones dependientes del Estado, organismos gremiales y otros de análoga importancia".

Los señores EVANS, DIEZ Y SILVA BASCUÑAN estiman que el

encabezamiento de la letra a) del documento recién transcrito. "seguridad jurídica" es desproporcionado al contenido del párrafo, ya que es evidente que todo el sistema jurídico que se pretende implantar, debe descansar sobre bases de seguridad. De manera que ésta, no sólo debe estar referida a los aspectos económicos que consagrará nuestra Carta Fundamental, sino a todas las garantías y demás instituciones que se creen a través de nuestro ordenamiento.

El señor OVALLE estima que la expresión "seguridad jurídica" persigue el propósito de garantizar a los ciudadanos que habrá estabilidad en las normas de regulación económica y no suceda lo del régimen anterior en que existía tal precariedad que nadie tenía interés en iniciar nuevas empresas por falta de seguridad y seriedad en el planteamiento de las políticas económicas.

— Se aprueban los conceptos contenidos en las letras a), b) y c) recién transcritos, facultando a la Mesa su redacción definitiva.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente) pone en discusión el capítulo relativo al "RESPECTO DEL ORDEN JURIDICO". El texto del memorándum anterior, en esta parte, es el siguiente:

"La crisis que ha vivido el país se debe, en gran medida, al quebrantamiento sistemático del orden jurídico, lo que aconseja que la Constitución adopte las normas más estrictas para velar por su integridad.

"Sería conveniente establecer la responsabilidad de todos los titulares de los Poderes del Estado y altos funcionarios de la Administración.

"Como medio de afianzar el orden institucional y jurídico, será necesario que la Corte Suprema pueda declarar la inconstitucionalidad de la ley en forma amplia, del decreto con fuerza de ley y la ilegalidad de los decretos que han sido objeto de insistencia.

"Al mismo tiempo, ciertas materias sólo podrán ser establecidas o modificadas en el Parlamento por procedimiento o quórum especiales.

"Finalmente, la reforma de la Constitución, en materias tan fundamentales como las que dicen relación con el régimen democrático, separación de los Poderes y garantías individuales y sociales, sólo podrán acordarse con quórum especiales y con la debida participación del pueblo a través del plebiscito".

El señor ORTUZAR (Presidente) propone suprimir la referencia a la Corte Suprema a fin de no definir con antelación el Tribunal que declarará la inconstitucionalidad de los diferentes preceptos que se señalan, sugerencia que es aceptada por la Comisión.

Respecto del último párrafo, el señor DIEZ estima que debe fusionarse con

el relativo al de la estabilidad del régimen democrático a fin de darle mayor organicidad a los conceptos que figuran en ambos párrafos, ya que los dos se refieren a la misma materia: la defensa del sistema jurídico y la garantía de la supremacía constitucional.

A su vez, el señor OVALLE propone que este capítulo constituya una sola entidad orgánica con los conceptos relativos al Estado de Derecho y, consecuentemente, con la necesaria protección que debe prestarse a los Derechos Humanos.

A continuación, el señor ORTUZAR (Presidente) propone, con el objeto de reafirmar los valores de la chilenidad, consagrar en una disposición, algunas ideas sobre los símbolos de la Patria; esto es, la Bandera, el Escudo y el Himno patrios.

Asimismo, el señor Presidente es de opinión de expresar, de alguna manera, ciertos conceptos acerca de la inhabilidad presidencial, tema que podría desarrollarse a propósito de los sistemas de control o fiscalización, sin mencionar expresamente el término "inhabilidad".

— Así se acuerda.

Finalmente, el señor ORTUZAR (Presidente) advierte que faltan por considerar algunos aspectos atinentes con nuestra política exterior, los que serán abordados previo informe del Profesor señor Edmundo Vargas.

La Comisión acuerda facultar a la Mesa y a sus miembros señores Díez y Evans, para iniciar la redacción final del memorándum, de acuerdo a las ideas que se han debatido hasta el momento.

— Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

## **REPUBLICA DE CHILE**

### **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

#### **SESION 18ª, CELEBRADA EN JUEVES 22 DE NOVIEMBRE DE 1973**

1. — Cuenta de las comunicaciones recibidas en Secretaría
2. — Inserción del documento preparado por encargo de la Comisión a los señores Ortúzar (Presidente), Díez, Evans y Ovalle, que contiene las metas u objetivos fundamentales en que se deberá inspirar la nueva Constitución Política del Estado
3. — Sugerencia del señor Guzmán relativa a los conceptos de "participación y soberanía". Intervenciones de los señores Díez, Ovalle, Silva Bascuñán y Ortúzar, sobre la misma materia
4. — "Soberanía y Procesos Electorales"
5. — Alcances del señor Evans a los párrafos "Estabilidad del Régimen Democrático y del Estado de Derecho" y "Tribunales de Justicia", contenidos en el documento preliminar
- 6.— Observaciones del señor Díez al párrafo relativo a los Derechos Humanos en relación con la contaminación del medio ambiente, y del señor Ortúzar referentes a consignar en el memorándum el derecho a la salud
7. — Acuerdos acerca de la redacción que deberá darse al memorándum en la parte relacionada con los párrafos "Procesos Electorales", "Poder Legislativo", "La Ley", "Gobierno" y "Fuerza Pública"
- 8.—TRANSCRIPCION DEL MEMORANDUM APROBADO POR LA COMISION CONSTITUYENTE Y SOMETIDO A LA CONSIDERACION DE LA H. JUNTA DE GOBIERNO, Y APROBADO POR ESTA, QUE CONTIENE LAS METAS U OBJETIVOS FUNDAMENTALES EN QUE DEBERA INSPIRARSE LA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO, (Documento de fecha 26 de noviembre de 1973)

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascañán.

Actúa de Secretario, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

## **CUENTA**

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) da cuenta de los siguientes documentos recibidos por la Secretaría de la Comisión:

1.— Del señor Ministro de Educación Pública, con el que da respuesta al oficio N° 13 de esta Comisión y remite adjunta una relación de las Comisiones creadas por ese Ministerio para el estudio de materias específicas, con indicación de sus integrantes y sus Presidentes.

— Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión.

2.— Del señor Ministro del Trabajo y Previsión Social, con el que acusa recibo de un oficio en el que se le comunicó la constitución de esta Comisión y de sus Subcomisiones, y solicita información acerca de la creación de alguna Subcomisión que estudie los problemas relacionados con ese Ministerio.

— Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión, previa respuesta al señor Ministro en el sentido de que se estudiará la posibilidad de crear una Subcomisión destinada a estudiar los aspectos laborales y de previsión social.

3. — De la señora Victoria Arellano S., Subsecretaria de Hacienda, con el que acusa recibo del oficio enviado por esta Comisión relativo a la nómina de sus integrantes y a la creación de sus Subcomisiones.

— Se manda archivarlo.

4. — Dos del señor Guillermo Bruna Contreras, Jefe del Gabinete del señor Ministro de Justicia, con los que acompaña los trabajos que indica, realizados por las personas que se señalan:

a) Del profesor Oscar Álvarez Andrews, de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, con el que sugiere algunas reformas a la Constitución y a diferentes Códigos de la República.

— Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión.

b) Del Abogado señor Vicente Barzana, relativo a Tribunales Administrativos.

— Pasa a la Subcomisión encargada del estudio del Poder Judicial.

5.— Del señor Presidente de la Subcomisión de Reforma Constitucional relativa al Poder Judicial, con el que comunica su constitución, la designación de su Presidente, la nómina de sus integrantes y los días y horas en que celebrará sus sesiones ordinarias.

— Se manda archivarlo.

6.— Del señor Presidente de la Subcomisión encargada del estudio de los Medios de Comunicación Social, con el que da cuenta del trabajo realizado hasta esta fecha y hace presente las dificultades que se advierten en el desempeño de sus labores.

— Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión.

7. — Comunicación del señor Hernán Troncoso R., enviada al señor Presidente de la Comisión, desde Madrid, con la que ofrece la colaboración de algunos abogados chilenos residentes en esa ciudad.

— Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión.

A continuación, el señor Presidente expresa que la presente sesión tiene por objeto seguir ocupándose del memorándum de intenciones sobre las metas u objetivos fundamentales en que deberá inspirarse la nueva Constitución Política de la República, cuya redacción se encomendó, en sesión anterior, a los señores Díez, Evans, Ortúzar y Ovalle.

Hace presente que, a fin de agilizar el proceso de redacción, ha armonizado algunos conceptos con el objeto de evitar su innecesaria repetición.

En seguida, sugiere dar lectura al citado documento, escuchando, en la parte pertinente, las observaciones del señor Guzmán acerca de la soberanía, tema que se le ha encomendado redactar.

La transcripción de los referidos textos, se insertan a continuación:

“Una Reforma Constitucional, por profunda que pueda ser, debe fundarse en la consideración de los valores que emanan de la evolución política de Chile y en la justa ponderación de muchas instituciones que han demostrado solidez y eficacia a través de los años. Por ello, al fijarse los criterios inspiradores y los objetivos de una Constitución Política, es preciso reconocer esa tradición jurídica y, al mismo tiempo, considerar los vicios o defectos del sistema que hicieron posible la asunción al poder de un grupo minoritario, cuya política condujo al país al mayor caos moral, político, social y económico de su historia. Igualmente, se contemplarán normas destinadas a evitar y sancionar los procedimientos fraudulentos, arbitrarios e ilegítimos y los resquicios del ordenamiento jurídico que utilizó el marxismo para burlar nuestra institucionalidad, violar reiteradamente las garantías constitucionales, desconocer las atribuciones de los demás

Poderes del Estado y destruir nuestra economía y la convivencia pacífica de los chilenos.

Una tarea tan trascendental no puede prescindir de la realidad social, económica, política y cultural del país, para que la Constitución esté de acuerdo con su historia y sus costumbres y no resulte una mera elaboración intelectual, muy perfecta y acabada, pero carente de eficacia para encauzar realmente el futuro nacional.

Además, demanda de quienes participan en ella que estén imbuídos de un espíritu progresista y posean un criterio flexible, de modo de evitar que la norma jurídica que están llamados a crear, adolezca de una rigidez incompatible con las características de una Nación joven y moderna o de una irrealidad que la haga totalmente ajena a nuestra idiosincrasia.

Un nuevo ordenamiento constitucional está llamado a reflejar la tendencia de nuestro pueblo, que es la de todos los pueblos del mundo de hoy, a ser actores de su propia historia, a participar cada vez más libres y responsablemente en las decisiones y en el poder, en todos los niveles. La Constitución debe satisfacer esta aspiración legítima y que requiere de una respuesta urgente en el sistema jurídico. En este aspecto, el sufragio universal, forma clásica de la participación, es sólo el mínimo a que puede aspirar un hombre cada vez más y mejor informado.

La labor de proponer una Constitución Política, por lo tanto, tendrá que fundarse en nuestra auténtica realidad nacional y en la idiosincrasia de nuestro pueblo, respetuoso de la autoridad y amante de la libertad, de la igualdad y de la paz, como también, en el propósito de la Junta de Gobierno de lograr el desarrollo y el progreso de Chile dentro de un real proceso de justicia social, en un régimen democrático estable y auténticamente chileno.

## METAS U OBJETIVOS FUNDAMENTALES PARA LA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA

### 1. — AFIRMACION DE LOS VALORES PERMANENTES DE LA CHILENIDAD.

La nueva Constitución Política fortalecerá y destacará el imperio de los valores esenciales de la chilenidad y cuidará de preservar la identidad histórico-cultural de la Patria.

Serán símbolos representativos de la nacionalidad, con jerarquía constitucional, la Bandera, el Escudo y el Himno Nacionales.

La estructura constitucional descansará en la concepción humanista cristiana del hombre y de la sociedad, que es la que responde al íntimo sentir e idiosincrasia de nuestro pueblo, y según la cual la dignidad del ser humano, su libertad y derechos fundamentales son anteriores al ordenamiento jurídico, el que debe prestarles segura y eficaz protección.

La nueva Constitución debe propender a una efectiva integración de todas las fuerzas vitales de la Nación, a fin de que inspiradas en un sentido de

unidad y solidaridad nacionales, por encima de rencores, intereses y mezquinas divisiones, contribuyan al desarrollo y progreso de la comunidad. La Constitución contemplará el principio fundamental de que todos los actos de la autoridad deben estar presididos y determinados por el superior concepto del bien común, porque éste constituye la verdadera razón de ser del gobernante, llamado a lograr el bienestar espiritual y material del pueblo.

## 2. — PARTICIPACION SOLIDARIA DEL PUEBLO EN EL PROCESO POLITICO, SOCIAL Y ECONOMICO.

En esta materia, se propone introducir en la Constitución un concepto nuevo y fundamental para la vitalidad del régimen democrático.

Mediante la idea de la Participación, entendemos sustancialmente la incorporación del pueblo, por medio de organizaciones de base, como sujeto activo en el proceso político, social y económico de la Nación.

Al respecto parece útil destacar:

a) La participación para que sea efectiva debe ser nacida en la base y orgánica.

b) Debe distinguirse la participación política de la participación social. La participación política implica el poder de decisión en los asuntos de la Nación y se ejerce a través de las elecciones y del plebiscito, mediante el sufragio libre y universal. La participación social es, en cambio, la que corresponde a los organismos de base con el objeto de que puedan expresar su pensamiento sobre los problemas que les afectan a través de los canales adecuados. Se trata, pues, de una participación consultiva o técnica.

c) Se ha considerado útil, asimismo, dejar establecido el papel preponderante que desempeñan los Partidos Políticos en el ejercicio de la soberanía. Cualquiera otra forma de organización, como los gremios, por ejemplo, cuentan sólo con una visión local o parcial de la realidad del país. Estos deben ser tomados en cuenta como una expresión muy importante del Poder Social; pero, como se ha dicho, no con un carácter decisorio, siendo sí de la mayor conveniencia institucionalizarlos como instrumentos de participación consultiva.

d) Finalmente, se ha estimado conveniente establecer que la participación debe ser solidaria, esto es, debe estar siempre inspirada en el superior interés de la colectividad. La constante y activa participación del ser humano en la vida social vigoriza la democracia. El pueblo organizado es un gran colaborador de la autoridad mediante el ejercicio de la facultad de pronunciarse, en la oportunidad que corresponda, sobre la gestión de los gobernantes.



### 3. — DERECHOS HUMANOS.

La evolución constitucional chilena se ha caracterizado por un proceso de perfeccionamiento de sus preceptos en materia de Derechos Humanos, desde los inicios de nuestra vida republicana independiente hasta la última reforma, conocida como Estatuto de Garantías Constitucionales, que amplió y concretó la normativa fundamental respecto de derechos tan esenciales como los de opinión y de prensa, libertad de enseñanza, libertad política, derecho de reunión, inviolabilidad de las comunicaciones y libertad personal.

La Constitución chilena, cuya finalidad básica es, precisamente, regular la convivencia colectiva en una sociedad de pleno respeto a los Derechos Humanos, mantendrá y robustecerá el cuadro completo de libertades públicas y derechos esenciales, que denomina Garantías Constitucionales, y que ampara a todos los habitantes del territorio de la República, sin discriminaciones. Tendrá fundamentalmente presente tanto la señalada tradición de la institucionalidad chilena, que recibe del pasado hispánico el sentido de la ley y de la dignidad humana, como el contenido de los documentos internacionales que se han ocupado de la vigencia de los Derechos Humanos en el mundo contemporáneo, entre los que se destacan la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París el 10 de Diciembre de 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Conferencia Panamericana de Bogotá el 2 de mayo de 1948 y la Declaración de los Derechos del Niño aprobada en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1959.

Conforme a esas inspiraciones, la normativa constitucional se fundará en los siguientes principios:

- 1) La afirmación de que los derechos esenciales del hombre no nacen del reconocimiento que les brinde determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, y son, por tanto, anteriores y superiores a todo ordenamiento jurídico;
- 2) La comprobación histórica de la fe del pueblo de Chile en un sistema de convivencia basado en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de los derechos del hombre y de la mujer;
- 3) La certidumbre de que la Sociedad Civil tiene como fundamento el que todo ser humano es persona con inteligencia y voluntad libre y con derechos y deberes inviolables e inalienables, y
- 4) La aceptación de que el cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos y que los derechos y los deberes se integran recíprocamente en toda actividad o relación social y política, en términos de que si los derechos expresan la libertad, los deberes sostienen la dignidad de esa libertad.

La Constitución chilena, por consiguiente, ampliando y perfeccionando los preceptos que le son tradicionales, reconocerá y asegurará a todos los habitantes las garantías de igualdad, fundadas en la igualdad ante la ley: las libertades de conciencia, de culto y de enseñanza, la de libre expresión consultando una efectiva responsabilidad por los delitos y abusos en que se incurra y la personal, la de residencia y entrada y salida del país; la protección contra la privación arbitraria de libertad y los apremios personales ilegítimos; la libertad de trabajo, la inviolabilidad del hogar y de las comunicaciones; los derechos de reunión, petición, asociación, propiedad y participación; todos los derechos sociales que amparan al trabajador y a la asociación sindical y gremial y los derechos de la madre, del niño y del anciano y los que emanan de las más modernas expresiones de la seguridad social. Asimismo, para dar protección al derecho a la vida de los ciudadanos, implícito en todas las Constituciones del mundo, será necesario evitar la contaminación del medio ambiente, estableciendo las normas que conduzcan a tal fin.

Igualmente, se ocupará de señalar un cuadro de deberes, fundados en valores como el patriotismo, la solidaridad, la responsabilidad, el mutuo respeto y la convivencia fraterna, para destacar la existencia de obligaciones de servicio a la Nación y a la comunidad, de trabajo, de obediencia a la Ley, de participación cívica, etc., y otras de carácter personal, como las de protección y asistencia a los hijos y a los padres, etc. El sistema educacional será elemento fundamental para crear y desarrollar en la niñez y en la juventud la adhesión consciente a esos valores, de tanta relevancia para la formación cívica y moral y para la vida en comunidad.

Finalmente, y como elemento esencial para la adecuada protección de los Derechos Humanos, la Constitución chilena, fundada en la plena independencia del Poder Judicial que se propone robustecer, establecerá los mecanismos más expeditos para que se preste amparo eficaz e inmediato al afectado, en todos los casos en que una garantía de libertad o un derecho fundamental esté o pueda estar amenazado, restringido o coartado por actos u omisiones arbitrarios de una autoridad o de particulares.

## 5. — EL ESTADO.

La Constitución debe organizar un Estado de Derecho cuya misión principal sea proteger las garantías fundamentales de las personas, de la familia y de los grupos intermedios y señalar, al mismo tiempo, los medios para hacerlas efectivas.

Debe organizar un Estado moderno y dinámico, que impulse el desarrollo económico y social dentro de un marco de justicia y que sea instrumento para la construcción de la paz en lugar de medio para la lucha o la dominación de un grupo sobre los demás.

Sin perjuicio del carácter unitario del Estado, la Constitución debe propender a la descentralización regional, tanto en lo relativo a la adopción

de decisiones cuanto al manejo de recursos, a cuyo efecto procurará agrupar las provincias y departamentos en zonas de condiciones geopolíticas y socioeconómicas similares.

La descentralización regional, que es una antigua y justa aspiración de las provincias, no sólo constituye una forma de hacer efectiva la participación, sino que es un factor importante para su desarrollo.

## 6. — SOBERANIA Y PROCESOS ELECTORALES.

El poder político originario reside en el pueblo chileno y la Constitución consagrará mecanismos e instituciones que aseguren su participación real, activa y responsable en los procesos cívicos de designación de los gobernantes y en los demás actos de control o de decisión que le sean sometidos por el ordenamiento institucional.

Los procesos electorales y plebiscitos serán libres, con sufragio secreto y con las más amplias y efectivas garantías para la difusión del pensamiento de los diferentes sectores que actúan en la controversia política, de modo que se produzca en el pueblo un proceso de amplia y veraz información. El pueblo tiene derecho a escoger entre alternativas reales y por ello se garantizará el pluripartidismo, expresión cívica de las diferencias ideológicas. En las elecciones unipersonales se buscará que el resultado exprese, en definitiva, la opinión realmente mayoritaria del electorado, y en los comicios pluripersonales se perfeccionará el sistema de la representación proporcional de los partidos y candidatos independientes. En esta materia se terminará con anacronismos que hacían injusto el sistema representativo, uno de los cuales fue el regir las elecciones parlamentarias por los resultados del Censo de Población de 1930, lo que producía situaciones absurdas que distorsionaban gravemente la realidad electoral y política del país.

Para garantizar la seriedad y pureza de los procesos electorales, y su realización libre y expedita, para asegurar la representación de las mayorías y para cautelar el respeto de los derechos de las minorías, se mantendrá y perfeccionará el sistema que entrega la tuición del orden público durante los períodos de elecciones y plebiscitos, a las Fuerzas Armadas, otorgándoles, además, la responsabilidad del cuidado, entrega y devolución de los útiles electorales en los recintos de votación y la responsabilidad en la emisión de los resultados provisorios.

El proyecto de nueva Constitución contemplará también disposiciones destinadas a evitar las rotativas electorales innecesarias y que tantos trastornos causan al país.

## 7. — REGIMEN DE GOBIERNO REPUBLICANO Y DEMOCRATICO REPRESENTATIVO.

Una democracia contemporánea republicana exige la designación de los

gobernantes por el pueblo, en elecciones libres, pluripartidistas, secretas, sinceras e informadas y, como se ha expuesto, se perfeccionarán los mecanismos constitucionales y legales para que así ocurra.

La Constitución chilena asegurará la instauración de una democracia social que difunda las bases de sustentación del poder, en lo político, lo social y lo económico, entre todos los habitantes; de una democracia orgánica que estimule y asegure la incorporación de todos los sectores de la actividad nacional en los procesos de elaboración de las decisiones colectivas, y de una democracia de participación que haga real el derecho de todos a integrarse, en el seno de sus comunidades naturales, en la vida social, cultural, cívica y económica del país, para buscar su pleno desarrollo humano.

#### 8. — ESTABILIDAD DEL REGIMEN DEMOCRATICO Y DEL ESTADO DE DERECHO.

De la reciente experiencia de la Unidad Popular se desprende que ese régimen pretendió destruir la democracia y el Estado de Derecho de que disfrutaba nuestro país, puede decirse, ininterrumpidamente y que lo señalaba como ejemplo ante América y el mundo; y ello, como medio de instaurar el comunismo en Chile.

Por lo tanto, la nueva estructura constitucional cuidará de asegurar y fortalecer el sistema democrático y el Estado de Derecho, que son los pilares fundamentales en que se asientan los derechos esenciales de la persona humana y que a la vez permiten el desarrollo normal del país.

Con este objeto:

a) Propenderá a la formación de una sólida conciencia democrática, fundamentalmente a través de la educación y del uso adecuado de los medios de comunicación social para destacar en forma permanente nuestros valores espirituales, históricos y culturales.

b) Contemplará un precepto que establezca que los partidos políticos deben organizarse y actuar conforme a los principios de la democracia y mantener en su definición ideológica y en la conducta de sus militantes una irrestricta y permanente adhesión al sistema democrático y republicano de gobierno y a los principios y valores que constituyen la esencia del Estado de Derecho. En consecuencia, los partidos que según sus fines o que por la acción política de sus partidarios vayan en contra del sistema democrático de gobierno, serán considerados contrarios a la Constitución.

Asimismo, las personas que ejerciten actos que vulneren el régimen democrático o que propicien su alteración o destrucción, no podrán ocupar cargos públicos de ninguna clase, sean o no de representación popular.

Lo mismo regirá para quienes hagan la apología del crimen o de la violencia

política.

c) La Constitución contemplará normas generales destinadas a asegurar que los partidos políticos se limiten a actuar dentro de la órbita que les es propia, quedándoles expresamente prohibido intervenir en la Administración Pública y en las elecciones o conflictos de carácter gremial o que ocurran en las Universidades o establecimientos educacionales.

El sistema institucional que nos rigió al no consultar las ideas anteriormente expuestas, permitió que el país fuera víctima del sectarismo y de la demagogia, lo que condujo a la politización de todas las actividades nacionales, con grave daño para las instituciones, la convivencia pacífica de los chilenos y la economía nacional.

De la misma manera, la Constitución deberá contemplar normas destinadas a hacer posible que los organismos de base social, como Colegios Profesionales, Gremios, Juntas de Vecinos, etcétera, tengan la participación que les corresponde en el proceso nacional, sin intervenir en el campo propio de los partidos políticos.

d) La democracia es, en su esencia, el gobierno de las mayorías. Por lo tanto, es necesario arbitrar los medios para que los gobiernos elegidos sean la expresión de una real mayoría.

Con tal objeto el proyecto de Constitución contemplará un sistema electoral de segunda vuelta.

Además, como norma general, establecerá el principio de que la autoridad política, en materias fundamentales deberá conformar su acción al sentir de las grandes mayorías nacionales.

e) El respeto al orden jurídico es fundamental para el mantenimiento de la democracia.

La crisis que ha vivido el país se ha debido en gran medida al quebrantamiento sistemático del orden jurídico, lo que aconseja que la nueva Constitución adopte las normas más estrictas para velar por su integridad, evitando los abusos y desviaciones de poder que caracterizaron al régimen anterior.

Al respecto será necesario establecer la responsabilidad de todas las autoridades políticas y de los altos funcionarios de la Administración.

Asimismo, como medio de afianzar el orden constitucional y jurídico, se contemplarán los mecanismos adecuados para que un Tribunal pueda declarar, de una manera general, la inconstitucionalidad de la ley y del decreto con fuerza ley, como también la ilegalidad de los decretos que han sido objeto de insistencia.

Finalmente, las reformas a la Constitución en materias tan fundamentales como las que dicen relación con el régimen democrático, separación de poderes y garantías individuales y sociales, sólo podrán acordarse con quórum especiales y con la debida participación del pueblo a través del plebiscito.

## 9. — EL GOBIERNO

Por tradición e idiosincrasia, Chile es un país presidencialista. Así lo consagró además la Constitución de 1925, reforzándose posteriormente este aspecto en las reformas constitucionales de 1943 y 1970. Dicho carácter será mantenido por nuestra Carta Fundamental, ya que la existencia de un Gobierno fuerte, impersonal y dotado de amplios poderes es reclamada tanto por el espíritu nacional como por las características de los problemas contemporáneos. Reducir las facultades presidenciales en beneficio del Parlamento, llevaría seguramente a privar a la gestión gubernativa de su necesaria eficiencia. Los eventuales excesos del Gobierno deben tener un impedimento institucional a través de una efectiva fiscalización de los actos del Presidente de la República y de la Administración en general, como expresión de la responsabilidad que debe caracterizar la acción de las autoridades en una democracia. Es en la falta de instrumentos eficaces de control, y no en la amplitud de sus facultades, donde deben buscarse las deficiencias que últimamente permitieron los desbordes abusivos del Presidente y de la Administración.

El sentido de la autoridad justa, de la necesidad de una adecuada fiscalización y control de los actos del gobernante y la consiguiente responsabilidad que de ellos se derive serán, pues, las características esenciales del régimen presidencial.

## 10. — EL PODER LEGISLATIVO

Este Poder es el encargado, por definición, de dar a conocer la voluntad del pueblo por medio de la ley. El Congreso, en su composición, debe ser, por lo tanto, una verdadera imagen de la opinión pública. Con tal fin, será menester consagrar, para la determinación de los elegidos, un sistema electoral que refleje de modo justo las diferentes corrientes de opinión, tanto de los Partidos Políticos como de los sectores independientes.

La trascendencia política y moral de la función parlamentaria exige la adopción de medidas dirigidas a dignificarla, con el propósito de compatibilizar la generación democrática del Parlamento con la capacidad que deben poseer los legisladores. Con este fin se estudiarán diversas alternativas, tanto relativas a los procedimientos de elección, como al establecimiento de inhabilidades y de otras prohibiciones que permitan asegurar la idoneidad de los Congresales y que su actuación se limite a la esfera de las atribuciones que expresamente les señale la Constitución.

## 11. — LA LEY

La expresión de la voluntad del Poder Legislativo, tiene especial trascendencia, no sólo porque constituye, después de la Carta Fundamental, la parte más esencial del ordenamiento jurídico de la Nación, sino, porque las leyes deben contener las normas destinadas a resolver los más importantes problemas nacionales.

A este respecto el proyecto en estudio:

a) Propenderá a que la ley sea una norma de carácter general dirigida al bien común, es decir que se limite a contener sólo las bases esenciales del ordenamiento sobre el cual estatuye, sin penetrar en el campo de la potestad reglamentaria, que es propio del Poder Ejecutivo;

b) Consultará los mecanismos adecuados a fin de que el legislador dicte la ley con la prontitud, que en la hora actual, la naturaleza de los problemas requiere y con el debido conocimiento de las materias que ella aborda. La norma legislativa, para que sea eficaz debe ser racional y oportuna. Para ello es conveniente establecer la asesoría técnica en las comisiones parlamentarias encargadas del estudio y elaboración de la ley. Esto permitirá, además, una conveniente y justa participación en su generación de los organismos de base social.

c) Considerará dos categorías de leyes: las complementarias de la Constitución o básicas, como por ejemplo, la ley de Elecciones, el Estatuto de los Medios de Comunicación Social, las relativas al Régimen Interior, etcétera, y las ordinarias.

Obviamente las primeras, que están llamadas a complementar la Carta Fundamental y a hacer posible la aplicación de sus disposiciones, deben gozar de una mayor estabilidad y no deben quedar sujetas al capricho de mayorías ocasionales.

En razón pues, de la naturaleza y jerarquía de este tipo de leyes, el proyecto exigirá quórum especiales para su modificación.

d) Contemplará normas sobre la interpretación y aplicación de la ley para lograr una efectiva seguridad jurídica y evitar que por la vía de los resquicios, se burle su verdadera finalidad.

Se atribuye a estos conceptos la mayor trascendencia, pues prácticamente el gobierno de la Unidad Popular utilizó como norma permanente de conducta este procedimiento fraudulento a fin de burlar nuestro ordenamiento jurídico y destruirlo en su basamento mismo. Especialmente se valió de los llamados "resquicios legales" y que en el fondo significaban la más flagrante violación a la Constitución, aunque disimulada en la forma, con el objeto de estatizar los medios de comunicación social, la enseñanza y la economía, todo lo cual le permitía el control político y el sometimiento de la ciudadanía.

## 12. — CONFLICTO DE PODERES

Los conflictos entre los poderes del Estado, especialmente los que pueden surgir entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional, revisten, por lo general, extraordinaria gravedad, como sucedió durante el régimen anterior, con ocasión de que el gobierno pretendió sistemáticamente arrogarse, atropellar o desconocer las atribuciones de los demás Poderes del Estado, burlando los sistemas de fiscalización y control que contempla la Constitución, los que, por otra parte, se demostraron insuficientes.

La nueva estructura constitucional contemplará mecanismos adecuados y eficaces de solución de estos conflictos atendiendo a su naturaleza, ya que estos pueden ser políticos o jurídicos.

Los primeros, que tienen lugar cuando surgen discrepancias en materias fundamentales, entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, deben ser resueltos directamente por el Pueblo a través de la consulta plebiscitaria.

Los segundos, que se producen cuando cualquiera autoridad política incurre en actos ilegales, de abuso de poder, o, en general, contrarios al ordenamiento legal, deben tener una solución jurídica y ser resueltos siempre por Tribunales.

## 13. — LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA.

La Constitución debe consagrar, con el propósito de salvaguardar las libertades públicas y de consolidar efectivamente el Estado de Derecho, el principio de independencia del Poder Judicial y el de la inamovilidad de los jueces, destacando el carácter técnico y profesional de la judicatura.

Debe también establecer la independencia económica del Poder Judicial, afianzar el imperio para hacer cumplir sus fallos y transformarlo en guardián de los derechos humanos, de manera de impedir que las garantías constitucionales carezcan de eficacia jurídica. A nadie le debe ser negada la justicia por arbitrios procesales o secundarios o a pretexto de que no existe una ley que determine la forma de resolver una determinada materia. Del mismo modo, se hace imprescindible un abaratamiento de la justicia, para que ella llegue en forma rápida y expedita a todos los sectores de la población. Para ello la Constitución debe contener normas encaminadas al establecimiento de una administración de justicia de carácter vecinal, y además contemplará disposiciones relativas a los tribunales contenciosos administrativos, dependientes de la Corte Suprema.

La estructura del Poder Judicial debe ser jerárquica y piramidal.

A la Corte Suprema Corresponderá la superintendencia disciplinaria, correccional y económica de todos los tribunales de la República, en tiempo de paz.

Es conveniente, por último, poner de relieve la importancia de la función



profesional del abogado en orden a obtener una protección eficaz del derecho de defensa de las personas.

#### 14. — FUERZA PUBLICA.

La Fuerza Pública, constituida por las Fuerzas Armadas y de Carabineros, tiene un alto cometido que cumplir y una trascendental responsabilidad en los destinos de la Patria.

La misión que natural y constitucionalmente les corresponde de velar por la seguridad interna y externa del país, fue la que permitió a nuestras Fuerzas Armadas y de Orden, en cumplimiento de un sagrado deber patriótico, liberar a la Nación del comunismo internacional que la estaba destruyendo. Si dichas Fuerzas no hubieran intervenido, nuestra Patria se habría visto expuesta a perder, para siempre, no sólo su libertad y democracia, sino que también su soberanía. Chile se habría transformado en un país sojuzgado y habría dejado de ser Nación soberana y libre.

Es por esto que la nueva estructura constitucional destacará la alta misión que corresponde a nuestras Fuerzas Armadas y de Orden, porque dicha misión constituye la mejor garantía para, la seguridad e integridad de la Nación, como asimismo para el ordenamiento institucional y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El proyecto conservará, por cierto, las actuales características de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Carabineros en el sentido de que son instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes, pero entendiendo que su obediencia es a la institucionalidad toda del país y que ella jamás puede significar, como lo pretendió el régimen pasado, un sometimiento de tipo político al Presidente de la República.

El proyecto en estudio consultará un capítulo especial destinado a contener, en forma orgánica, las normas más trascendentales relativas a la Fuerza Pública, de acuerdo con estudios que está efectuando el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

El texto constitucional contendrá materias que hoy aparecen dispersas en nuestra legislación y otras que deben tener jerarquía constitucional, tales como las relativas al Consejo Superior de Seguridad Nacional, a los Tribunales Militares, las tendientes a asegurar el orden público y la seriedad y pureza de las elecciones, las relativas a la posesión, uso y control de armas y elementos similares, a la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo de la Nación, como también a las facultades del Presidente de la República y del Congreso Nacional en relación con ellas.

#### 15. — CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Mantendrá la Contraloría su rango de Organismo Constitucional, autónomo

e independiente.

Su acción fiscalizadora y de tuición sobre el ingreso y la inversión de los fondos públicos deberá tener lugar respecto de todos los organismos, instituciones y, en general, servicios públicos, creados por ley, y extenderse a las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado y los organismos centralizados o descentralizados que de él dependan, tengan aportes de capital, representación o participación mayoritarios o igualitarios, todo ello con el objeto fundamental de cautelar el cumplimiento de los fines de interés general que se ha asignado a esas empresas, sociedades o entidades.

La nueva estructura constitucional contendrá las disposiciones o mecanismos adecuados tendientes a evitar el abuso de los decretos de insistencia. El Ejecutivo sólo debe recurrir al decreto de insistencia en casos excepcionales y sobre materias propias de su potestad reglamentaria.

Por último, y como medio de dar eficiencia al régimen de control administrativo que corresponde a la Contraloría, se le deberá de dotar de imperio para el cumplimiento de sus resoluciones y decisiones privativas, estableciéndose las adecuadas garantías procesales para los afectados.

#### 16. — BASES PARA EL DESARROLLO ECONOMICO.

Es condición esencial para el desarrollo económico del país que su sistema jurídico dé confianza a la creación, al trabajo y a la inversión y que garantice los frutos legítimos que de ellos provengan.

Al efecto es indispensable dar estabilidad a la ley, ya que el sucesivo cambio de las reglas del juego desalienta a los inversionistas y perjudica gravemente nuestra economía.

Es conveniente estimular la iniciativa creadora de los particulares considerándose fórmulas de participación de los trabajadores en la gestión y resultados de la empresa.

No se puede prescindir del hecho de que la empresa constituye una comunidad humana, en la que los intereses de los trabajadores y empresarios están íntimamente ligados a la suerte de la misma.

No sólo es justo, pues, vincular el interés de los trabajadores a la empresa en que laboran sino que ello es conveniente para la comunidad, pues, contribuye a evitar muchos conflictos que dañan tan seriamente la economía nacional.

Naturalmente, la ley tendrá que considerar las posibles formas de participación, según las características de las diversas empresas.

Finalmente, el proyecto consultará normas que establezcan requisitos y calidades de idoneidad para desempeñar funciones y cargos públicos, en la

Administración Civil y demás instituciones del Estado, en los organismos de base social, etc.

La idoneidad deberá ser, en adelante, requisito o condición esencial para ocupar cargos de responsabilidad. Ello contribuirá al prestigio y eficiencia de nuestras instituciones y al desarrollo del país”.

Respecto del capítulo acerca de la Soberanía, el señor Guzmán ha preparado la siguiente redacción:

“La Constitución distinguirá entre la soberanía propiamente tal, o poder político, y la soberanía o poder social.

Se entenderá por soberanía política el poder de decisión en el Gobierno del Estado, y su ejercicio estará entregado a los órganos o Poderes estatales, generados por medio del sufragio universal, el cual se canalizará a través de los partidos políticos y corrientes independientes de opinión.

Se entenderá por soberanía o poder social la facultad de los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado —que reúnen a los seres humanos en razón de su común vecindad o actividad— para desenvolverse con legítima autonomía en orden a la obtención de sus fines específicos, de acuerdo al principio de subsidiariedad, como igualmente de exponer o representar ante las autoridades estatales su percepción de la realidad social que éstas deberán regir. Especial importancia revisten en este sentido las agrupaciones de carácter gremial, sean éstas laborales, empresariales, profesionales o estudiantiles, llamadas simultáneamente a limitar y enriquecer la acción del Estado, conservando respecto de éste su plena independencia.

Consecuencialmente, corresponderá a los partidos y corrientes políticas el ejercer el Gobierno de la Nación. Gobernar supone una visión de conjunto que es política y que no fluye de la simple suma de muchas visiones parciales o locales como son las que tienen las agrupaciones gremiales. Por ello, no corresponde a éstos gobernar o co-gobernar con poder decisorio. Su carácter especializado les confiere en cambio una posibilidad de constituirse en un efectivo aporte técnico para un gobernante moderno.

Junto con preservar las elecciones y la vida gremial de toda interferencia partidista, directa o indirecta, la Constitución institucionalizará formas de participación orgánica y permanente de las diferentes agrupaciones gremiales en la elaboración de las leyes y decisiones políticas que se refieran a su campo propio, conservando siempre es sí el carácter consultivo o asesor que es inherente al poder social frente al poder político”.

El señor GUZMAN expresa que la participación en el memorándum a que se dio lectura está considerada como una de las formas en que los ciudadanos actúan en la vida social, en tanto que su proposición, referente a la soberanía, está encaminada a determinar la forma cómo se genera y se ejerce el poder de decisión en el Gobierno del Estado y, al mismo tiempo,

define el concepto de poder social como la facultad de los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado para desenvolverse con legítima autonomía en la obtención de la satisfacción de sus necesidades.

Sugiere referirse, en el párrafo del memorándum relativo a la participación, únicamente a las distintas formas que tiene el ciudadano para integrarse a la vida de la Nación, sin aludir a la fuerza decisoria que esa actuación pueda tener. Estima, que al tratar de la soberanía, se debe indicar la manera en que estas formas de participación —política, gremial, vecinal, etc. — influyen o inciden en la gestión que realicen nuestros gobernantes.

Manifiesta, en seguida, que uno de los grandes errores en que incurrió el liberalismo, fue el de pretender que la soberanía estaba referida solamente al poder de decisión política, desconociendo todo el valor que en ella tiene el aporte consultivo de los cuerpos intermedios. De ahí, entonces, agregó, se ha pasado al otro extremo; esto es, se ha llegado a pensar que los órganos intermedios o gremios, pueden compartir el poder político o sustituir a los partidos o corrientes de opiniones a través de los cuales se articula el sufragio universal, lo que constituye, a juicio del señor Guzmán, un evidente error.

Para desvirtuar dicho error, sostiene el señor Guzmán, es necesario, por razones didácticas, distinguir, al tratar la forma en que se genera la decisión y se ejerce la soberanía, entre soberanía o poder político y soberanía o poder social. Esta última, agregó, debe estar concebida en términos descriptivos, ya que en una sociedad compleja como la nuestra, hay distintos modos de participación, entre los cuales, el sufragio es el mínimo.

El señor DIEZ estima importante incorporar en la Constitución el concepto nuevo y fundamental para la vitalidad del régimen democrático, como es la participación. Expresa haber sido el autor de la redacción que en este aspecto contiene el memorándum de intenciones, por lo que considera que estas ideas deben darse a conocer a la opinión pública en forma orgánica, en atención al carácter didáctico que debe tener el documento en estudio.

El señor OVALLE opina que la participación es un concepto que debe ser expuesto en toda su dimensión, a fin de lograr el objetivo que se persigue con este memorándum.

Añade que la soberanía, de acuerdo con la nomenclatura generalmente aceptada, dice relación con la capacidad de mando político. Ahora bien, agregó, si los organismos propios de la participación no van a tener decisión política, es inconveniente referirse a ellos en el capítulo destinado, precisamente, al poder de decisión política. Sin perjuicio de lo anterior, y con el objeto de satisfacer los afanes didácticos que se persiguen con este memorándum, es posible hacer una breve referencia de que si bien estas entidades no tienen facultades decisorias, tienen una importante función asesora o técnica que cumplir.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere, como solución, refundir en un solo párrafo los dos aspectos, bajo el título de "Soberanía y Participación", facultando a la Mesa para darle una redacción adecuada.

El señor SILVA BASCUÑAN manifestó que la expresión "soberanía" se ha prestado para confusiones y que dentro del grado de claridad de sus ideas y dejando de lado la exageración que el concepto tenía en su paso histórico para luchar contra el absolutismo, entiende que la idea de soberanía comprende dos sentidos: uno, que la identifica con el Poder del Estado y, otro, como voluntad determinante de la dirección política.

Le parece, por lo tanto, que identificar el concepto de soberanía con la decisión o poder social y con la determinación del curso de los asuntos sociales y no estrictamente políticos del país, sería desvirtuar aún más dicha expresión.

El señor GUZMAN, acogiendo las expresiones del señor Silva Bascuñán, propone eliminar la mención a la soberanía y emplear solamente el término "Poder".

En otro orden, advierte que no se debe dar, en la redacción del memorándum, la impresión de que las fuerzas que constituyen el poder social se neutralicen completamente en virtud de la acción de poder político. Debe establecerse claramente la armonía entre ambos estamentos; es decir, el poder político, generado a través del sufragio universal, adopta decisiones en interés del poder social, tomando en consideración las opiniones técnicas, fundadas y especializadas de los componentes de éste último.

El señor EVANS es partidario, también, de eliminar la expresión "soberanía" por los argumentos que se han esgrimido en el curso del debate.

Además, explica, el término "soberanía" ha adquirido, en la época contemporánea, dos dimensiones: En el plano interno, se confunde con la autodeterminación y en el externo, con la igualdad jurídica de los Estados. En razón de estas consideraciones, es preferible emplear términos tales como poder político, poder de autodeterminación, de autogeneración, poder político originario, etc.

El señor OVALLE expresa que, en su opinión, debe mantenerse la expresión "soberanía" en el memorándum, toda vez que este documento contendrá las metas fundamentales de la nueva Constitución y, en las Constituciones modernas, dicha expresión se usa con frecuencia. Estima que si en el nuevo texto constitucional se recurrirá a este término, no visualiza las razones por las que no debe emplearse en el memorándum que se prepara. Aún más, la expresión "soberanía" ha alcanzado un significado muy preciso en el orden jurídico actual; más preciso, incluso, que el término "poder político", porque la soberanía dice relación con el derecho constitucional en tanto que el poder político se vincula con la ciencia política.

El señor SILVA BASCUÑAN estima muy razonable lo manifestado por el señor Ovalle, ya que la expresión "soberanía" es un concepto que tiene más precisión que "poder político". La soberanía, agregó, se refiere, sin duda, al poder político estatal y, desde el punto de vista sociológico, "poder político" es toda posibilidad de conducción de un ente colectivo.

El poder político, acotó el señor OVALLE, comprende, de acuerdo con la nomenclatura de la ciencia política, el poder de grupos organizados. El Ejército, los gremios, etc., tienen poder político, pero no tienen soberanía.

A continuación, el señor EVANS expresa que la soberanía, desde el punto de vista constitucional, está referida a dos elementos:

a) Al depositario de ella, que es el pueblo y la Nación, y b) Al Estado como uno de sus atributos. El Estado, agregó, se da una organización política, porque es soberano.

Ahora bien, prosiguió, el primer elemento será definido al decir que el poder político radica, esencialmente, en el pueblo elector y, el segundo, se podría incorporar en el párrafo quinto al decir que el nuevo texto constitucional "debe organizar un Estado soberano, moderno, dinámico...".

El señor OVALLE destacó que su punto de vista respecto del concepto de "soberanía" era fundado y bastante claro de acuerdo a los principios del derecho constitucional. Solicitó dejar constancia de su opinión en el sentido de que la expresión "poder político" es comprensiva de diversas clases de poderes, entre los cuales no sólo está el poder oficial del Estado, sino el de otros entes que, por razones de su situación, de su trabajo y de su esfuerzo, tienen capacidad de influir en una decisión, que puede no ser la oficial del Gobierno, porque el término "poder", más que propio del derecho, es propio de las ciencias-sociales.

—La Comisión acuerda refundir en un solo párrafo los temas relacionados con el Poder Político, Poder Social y Soberanía, sustituyendo esta última expresión por la de "Participación", y dejando constancia de la opinión del señor Ovalle.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente) da lectura al punto sexto del memorándum relativo a la "Soberanía y Procesos Electorales".

En primer lugar, se acuerda denominar a este párrafo "Procesos Electorales".

El señor LORCA manifiesta su desacuerdo con la siguiente oración: "En las elecciones unipersonales se buscará el resultado que exprese en definitiva la opinión realmente mayoritaria del electorado". A su juicio, la opinión mayoritaria del electorado no sólo debe expresarse en el resultado de las elecciones unipersonales sino también en las pluripersonales. En todo caso, concluye, deben buscarse fórmulas tendientes a perfeccionar el sistema

electoral en general.

El señor DIEZ declara que en las elecciones unipersonales el resultado debe traducir la opinión mayoritaria del electorado, y en las elecciones pluripersonales el resultado debe ser proporcional.

A su vez, el señor OVALLE expresa que pretender un resultado que traduzca la opinión mayoritaria del electorado en las elecciones pluripersonales, sería volver al criterio de la Constitución de 1833. Sin embargo, expresa que el señor Lorca tiene razón al plantear la duda de cuál será el sistema que, en definitiva, se va a elegir para resolver los problemas electorales.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere redactar el párrafo relativo a los Procesos Electorales en una forma amplia, refiriéndose sólo al perfeccionamiento del sistema, a fin de poder considerar con mayor detenimiento, a medida que se avance en el estudio de la nueva Constitución, las inquietudes planteadas por el señor Lorca.

A continuación, en el párrafo octavo "Estabilidad del Régimen Democrático y del Estado de Derecho", el señor EVANS propone reemplazar las alusiones al comunismo por una que envuelva la idea de los sistemas totalitarios, a fin de no dar la sensación de que existe en el país una verdadera obsesión contra el comunismo. Todo ello, con excepción de la referencia al comunismo internacional que se hace a propósito del párrafo sobre las Fuerzas Armadas, en razón de haber sido uno de los elementos que la Junta tuvo en vista al momento de su constitución.

—Así se acuerda.

También, en el párrafo decimotercero "Los Tribunales de Justicia", estima que es muy comprometedor afirmar que "debe establecerse la independencia económica del Poder Judicial", toda vez que, posteriormente, puede concluirse que no es procedente, en esta etapa, la plena independencia económica de la Magistratura. Propone, en consecuencia, la siguiente terminología: "Deberán estudiarse algunas formas de autonomía económica del Poder Judicial", o bien, "Se estudiará un mecanismo que favorezca la autonomía económica del Poder Judicial". Con ello, agregó, se evitarán las especulaciones en el sentido de que los miembros del Poder Judicial serán soberanos para fijar sus propias rentas y se afirmará la idea de la subordinación necesaria en esta materia.

—Así se acuerda.

Respecto del párrafo relativo a los Derechos Humanos, el señor DIEZ formula diversas observaciones de redacción que son acogidas por la Comisión, una de las cuales es la siguiente: "Asimismo, para la protección del derecho a la vida de los ciudadanos, implícito en todas las Constituciones del mundo, será necesario establecer normas que eviten la contaminación del medio ambiente".

El señor OVALLE estima que, desde el punto de vista de los principios del

Derecho Constitucional, la contaminación del medio ambiente no puede figurar en la Carta Fundamental, porque, si bien es cierto que es un deber del Estado buscar los arbitrios necesarios para asegurar las más óptimas condiciones ambientales para el desarrollo físico y moral de las personas, no es menos cierto que dicha materia

— por importante que sea— no debe tener, en este aspecto, jerarquía o rango constitucional.

El señor DIEZ expresa que su sugerencia obedece a que la mantención de un ambiente sano es un derecho de todos los hombres, razón por la cual considera adecuado establecerlo en el texto mismo de la Constitución.

El señor SILVA BASCUÑAN sugiere tratar el tema relativo a la contaminación en el capítulo quinto, acerca del Estado, porque ésta debe ser una de las preocupaciones preferentes del Estado, inserta en su objetivo fundamental que es el bien común.

El señor EVANS estima que esta materia debe tratarse conjuntamente con las garantías y derechos individuales, porque la preocupación por el medio ambiente forma parte de la superestructura de la seguridad social.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que también deben incorporarse en el memorándum algunas ideas relativas al derecho a la salud, en términos que el Estado reconocerá el libre acceso a la salud, considerándola como un todo indivisible en sus acciones para promoverla, protegerla, restituirla o revalidarla.

A indicación del señor DIEZ, se acuerda tratar conjuntamente los temas relacionados con el derecho a la salud y sanidad del medio ambiente, en el capítulo relativo a los Derechos Humanos.

A continuación, se suscita un debate tendiente a mejorar aspectos de redacción y puntuación del memorándum, con intervención de todos los miembros de la Comisión.

Al efecto, se deja constancia de lo siguiente:

1) En el párrafo 6° "Soberanía y Procesos Electorales", se suprime, a indicación del señor Evans, la frase que se inicia con las palabras "En las elecciones unipersonales..." hasta el punto aparte. La supresión tiene por objeto dejar abierta la posibilidad para estudiar detenidamente el sistema electoral que más acomode al país, tal como lo sugirió el señor Lorca.

2) En el mismo párrafo 6°, inciso penúltimo, se suprime la oración que se inicia con las palabras "otorgándoles, además, la responsabilidad del cuidado, entrega y devolución de los útiles electorales en los recintos de votación y la responsabilidad en la emisión de los resultados provisorios". La Comisión comparte la idea de que nuestras Fuerzas Armadas deben tener



esta facultad, pero, a indicación del señor Díez se acordó no incluirla en el memorándum a fin de evitar detalles que en otras materias no se contienen.

3) Por referirse a materias similares, se acordó refundir en un solo párrafo los capítulos Nº 10 y 11, relativos al Poder Legislativo y a la Ley, respectivamente.

4) En la cuarta frase del capítulo noveno relativo al Gobierno, se acuerda suprimir, a indicación del señor Díez, las palabras "en beneficio del Parlamento", ya que al reducir las facultades presidenciales no siempre se beneficia con ello al Parlamento. La idea consiste, más bien, en crear un adecuado sistema de fiscalización de los actos del Gobierno, ya que si se cercenan sus facultades, se podría privar a la gestión gubernativa de su necesaria eficiencia.

En la quinta frase de este mismo capítulo, se acuerda, a indicación del señor Presidente, sustituir la expresión "impedimento" por "freno", por estimar esta última más adecuada con el contexto del párrafo, En consecuencia, el encabezamiento de esta oración queda como sigue: "Los eventuales excesos del Gobierno deben tener freno institucional a través de una efectiva fiscalización de los actos del Presidente de la República...".

5) A indicación del señor Evans, se acuerda sustituir en el párrafo quinto del capítulo catorce, relativo a la Fuerza Pública, la frase "de acuerdo con estudios que está efectuando el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas" por la siguiente: "y al efecto, tomará en consideración los estudios que está efectuando el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas".

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

TEXTO DEL MEMORANDUM APROBADO POR LA COMISION CONSTITUYENTE QUE CONTIENE LAS METAS U OBJETIVOS FUNDAMENTALES EN QUE DEBERA INSPIRARSE LA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO

En cumplimiento de la honrosa misión que nos ha encomendado esa Excma. Junta de Gobierno de elaborar un anteproyecto de nueva Constitución Política de la República, tenemos el agrado de poner en vuestro conocimiento un primer memorándum que contiene las que consideramos podrían ser sus metas u objetivos fundamentales, y que son el fruto del estudio acucioso realizado en numerosas sesiones por la Comisión. Este memorándum sólo se limita a expresar los grandes principios que inspirarán su texto, razón por la cual no se extiende a señalar los mecanismos o instrumentos para concretar esos propósitos. Tampoco se consignarán en él los conceptos de orden internacional que debe contemplar la Constitución, materia que al igual que otras, serán tratadas posteriormente.

Una Reforma Constitucional, por profunda que pueda ser, debe fundarse en la consideración de los valores que emanan de la evolución política de Chile y en la justa ponderación de numerosas instituciones que han demostrado solidez y eficacia a través de los años. Por ello, al fijarse los criterios rectores y los objetivos de una Constitución Política, es preciso reconocer esa tradición jurídica y, al mismo tiempo, considerar los vicios o defectos del sistema que hicieron posible la ascensión al poder de un grupo minoritario, cuya política condujo al país al mayor caos moral, político, social y económico de su historia. Igualmente, se contemplarán normas destinadas a evitar y sancionar los procedimientos fraudulentos, arbitrarios e ilegítimos y los resquicios del ordenamiento jurídico que utilizó el marxismo para burlar nuestra institucionalidad; violar reiteradamente las garantías constitucionales, desconocer las atribuciones de los demás Poderes del Estado y destruir nuestra economía y la convivencia pacífica de los chilenos.

Una tarea tan trascendental no puede prescindir de la realidad social, económica, política y cultural del país, para que la Constitución esté de acuerdo con su historia y sus costumbres y no resulte una mera elaboración intelectual, muy perfecta y acabada, pero carente de eficacia para encauzar realmente el futuro nacional.

La Constitución debe estar inspirada en un espíritu progresista y en un criterio flexible, de modo de evitar que la norma jurídica adolezca de una rigidez incompatible con las características de una Nación joven y moderna o de una irrealidad que la haga totalmente ajena a nuestra manera de ser.

Un nuevo ordenamiento constitucional está llamado a reflejar la tendencia de nuestro pueblo, que es la de todos los pueblos del mundo de hoy, a ser actores de su propia historia, a participar cada vez más libre y responsablemente en las decisiones y en el poder, en todos los niveles. La Constitución debe satisfacer esta aspiración legítima, que requiere de una respuesta urgente del sistema jurídico. En este aspecto, el sufragio

universal, forma clásica de participación, es sólo el mínimo a que puede aspirar un hombre cada vez más y mejor informado.

La labor de proponer una Constitución Política, por lo tanto, tendrá que fundarse en la realidad nacional y en la idiosincrasia de nuestro pueblo, respetuoso de la autoridad y amante de la libertad, de la igualdad y de la paz, como también en el propósito de la Junta de Gobierno de lograr el desarrollo y el progreso de Chile dentro de un real proceso de justicia social, en un régimen democrático estable y auténticamente chileno.

Estamos ciertos que una nueva Carta Fundamental que obedezca a estas inspiraciones y características, que se reseñan en el memorándum adjunto, contribuirá a la grandeza de la Patria y al bienestar de su pueblo.

Los miembros de la Comisión, junto con agradecer a la Excma. Junta de Gobierno la confianza con que los ha distinguido, renuevan su fe en la reconstrucción y el porvenir de Chile.

Dios guarde a Vuestra Excelencia.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente de la Comisión

SERGIO DIEZ URZUA  
GUZMAN ERRAZURIZ

ENRIQUE EVANS DE LA CUADRA JAIME  
GUSTAVO LORCA ROJAS

JORGE OVALLE QUIROZ

ALEJANDRO SILVA BASCUÑAN

RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRIA  
Secretario

A LA EXCELENTISIMA JUNTA DE GOBIERNO  
PRESENTE.

## METAS U OBJETIVOS FUNDAMENTALES PARA LA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA

### 1. — AFIRMACION DE LOS VALORES PERMANENTES DE LA CHILENIDAD

La nueva Constitución Política fortalecerá y destacará el imperio de los valores esenciales de la chilenidad y cuidará de preservar la identidad histórico-cultural de la Patria.

Serán símbolos representativos de la nacionalidad, con jerarquía constitucional, la Bandera, el Escudo y el Himno nacionales.

La estructura constitucional descansará en la concepción humanista cristiana del hombre y de la sociedad, que es la que responde al íntimo sentir de nuestro pueblo, y según la cual la dignidad del ser humano, su libertad y derechos fundamentales, son anteriores al ordenamiento jurídico, el que debe prestarles segura y eficaz protección.

La Constitución deberá propender a una efectiva integración de todas las fuerzas vitales de la Nación, a fin de que, inspiradas en un sentido de unidad y solidaridad nacionales, por encima de rencores, intereses y divisiones, contribuyan al desarrollo y progreso de la comunidad.

La Constitución contemplará como principio fundamental el que todos los actos de la autoridad deben estar presididos y determinados por el superior concepto del bien común, porque éste constituye la verdadera razón de ser, del gobernante, llamado a lograr el bienestar espiritual y material del pueblo.

### 2. — DERECHOS HUMANOS.

Desde la iniciación de nuestra vida republicana independiente hasta la última reforma, conocida como Estatuto de Garantías, la evolución constitucional chilena se ha caracterizado por un proceso de perfeccionamiento de sus preceptos en materia de Derechos Humanos.

La Constitución, cuya finalidad básica, es, precisamente, regular la convivencia colectiva de una sociedad de pleno respeto a los Derechos Humanos, mantendrá y robustecerá el cuadro completo de libertades públicas y derechos esenciales, que denomina Garantías Constitucionales, y que, sin discriminaciones, ampara a todos los habitantes del territorio de la República.

Tendrá, además, fundamentalmente presente tanto la señalada tradición de la institucionalidad chilena, que recibe del pasado hispánico el sentido de la ley y de la dignidad humana, como el contenido de los documentos internacionales que se han ocupado de la vigencia de los Derechos Humanos en el mundo contemporáneo, entre los que sobresalen la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la Declaración

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración de los Derechos del Niño.

Conforme a esas inspiraciones, la normativa constitucional se fundará en los siguientes principios:

1) La afirmación de que los derechos esenciales del hombre tienen como fundamento los atributos de la persona humana y no nacen del reconocimiento que les brinde determinado Estado siendo, por tanto, anteriores y superiores a todo ordenamiento jurídico;

2) La comprobación histórica de la fe del pueblo de Chile en un sistema de convivencia basado en los derechos fundamentales del hombre, en su dignidad y en la igualdad de los derechos del hombre y de la mujer;

3) La certidumbre de que la sociedad civil tiene como fundamento el que todo ser humano es persona dotada de inteligencia y voluntad libre, y con derechos y deberes inviolables e inalienables, y

4) La aceptación de que el cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos, y de que los derechos y los deberes se integran recíprocamente en toda actividad o relación social y política, en términos de que si los derechos expresan la libertad, los deberes sostienen la dignidad de esa libertad.

La Constitución chilena, por consiguiente, ampliando y perfeccionando los preceptos que le son tradicionales, reconocerá y asegurará a todos los habitantes las garantías de igualdad, fundadas en la igualdad ante la ley; las libertades de conciencia, de culto y de enseñanza; la de libre expresión, consultando una efectiva responsabilidad por los delitos y abusos en que se incurra; la personal, la de residencia y entrada y salida del país; la protección contra la privación arbitraria de libertad y contra los apremios personales ilegítimos.

Fortalecerá, asimismo, el derecho de propiedad al cual es inherente una función social. Sin él, las libertades públicas constituyen una ilusión. Es un hecho en efecto, que la intervención excesiva del Estado en las actividades económicas deja entregada la subsistencia de los ciudadanos al entero arbitrio de las autoridades públicas, con lo cual el ejercicio real de todas las libertades se resiente o desaparece.

La nueva estructura constitucional afianzará también el derecho de los padres de educar a sus hijos, sin perjuicio de las funciones propias del Estado; la libertad de trabajo; la inviolabilidad del hogar y de las comunicaciones; los derechos de reunión, petición, asociación y participación; todos los beneficios sociales que amparan al trabajador; el derecho de asociación sindical y gremial en general; los derechos de la madre, del niño, del anciano, y los que emanan de las más modernas expresiones de la seguridad social.

El Estado reconocerá el libre acceso a la Salud, considerándola como un todo indivisible en sus acciones para promoverla, protegerla, restituirla o revalidarla. Será de su deber, en cumplimiento de su fundamental misión de velar por la vida de los ciudadanos, implícita en todas las Constituciones del mundo, consagrar normas que tiendan a evitar la contaminación del medio ambiente.

La nueva Constitución señalará igualmente un conjunto de deberes, fundados en valores como el patriotismo, la solidaridad, la responsabilidad, la honradez y el mutuo respeto y la convivencia fraterna, a fin de destacar la existencia de obligaciones de servicio a la Nación y a la comunidad, de trabajo, de obediencia a la ley y de participación cívica. El sistema educacional será elemento fundamental para crear y desarrollar en la niñez y en la juventud la adhesión consciente a esos valores, de tanta relevancia para su formación cívica y moral y para el futuro de la Nación.

Finalmente, y como instrumento esencial para la adecuada protección de los Derechos Humanos, la Constitución chilena, establecerá mecanismos expeditos para prestar eficaz e inmediato amparo al afectado, en todos los casos en que una garantía de libertad o un derecho básico esté o pueda estar amenazado, restringido o coartado por actos u omisiones arbitrarios de una autoridad o de particulares.

### 3. — EL ESTADO.

- La Constitución organizará un Estado de Derecho cuya misión principal sea promover el bien común y proteger efectivamente las garantías fundamentales de las personas, de la familia y de los cuerpos intermedios.

Organizará un Estado soberano, moderno y dinámico, que impulse el desarrollo económico y social, la erradicación de la miseria, todo dentro de un marco de justicia que sea instrumento para la construcción de la paz, en lugar de medio para la lucha o dominación de algún grupo sobre los demás.

Sin perjuicio del carácter unitario del Estado, la Constitución propenderá a la descentralización regional, tanto en lo relativo a la adopción de decisiones cuanto al manejo de recursos, para lo cual procurará configurar zonas de condiciones geopolíticas y socio-económicas similares. La descentralización regional, que es una antigua y justa aspiración de las provincias, no sólo constituye una forma de hacer efectiva la participación de sus habitantes, sino que es factor importante para su desarrollo.

### 4.—REGIMEN DE GOBIERNO REPUBLICANO Y DEMOCRATICO REPRESENTATIVO.

Una democracia republicana contemporánea exige la designación de los gobernantes por el pueblo, en elecciones libres, pluripartidistas, secretas, sinceras e informadas y, para ello, se perfeccionarán los mecanismos constitucionales y legales pertinentes.

La Constitución chilena asegurará la instauración de una democracia social que difunda las bases de sustentación del poder, en lo político, lo social y lo económico, entre todos los habitantes; de una democracia orgánica que estimule y asegure la incorporación de todos los sectores de la actividad nacional en los procesos de elaboración de las decisiones colectivas, y de una democracia de participación que haga real el derecho de todos a integrarse, en el seno de sus comunidades naturales, en la vida social, cultural, cívica y económica del país, para buscar su pleno desarrollo humano.

#### 5. — PODER POLITICO. PODER SOCIAL. PARTICIPACION.

La Constitución distinguirá entre la soberanía propiamente tal, o poder político, y el poder social.

Se entenderá por poder político el poder de decisión o de gobierno en los asuntos generales de la Nación, y su ejercicio estará entregado a los órganos o Poderes del Estado, generados por medio del sufragio universal, el cual se canalizará a través de los partidos políticos y corrientes independientes de opinión.

Se entenderá por poder social la facultad de los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado —que reúnen a los seres humanos en razón de su común vecindad o actividad— para desenvolverse con legítima autonomía en orden a la obtención de sus fines específicos, de acuerdo al principio de subsidiariedad, como igualmente de exponer o representar ante las autoridades estatales su percepción de la realidad social que éstas deberán regir. Especial importancia revisten en este sentido las agrupaciones de carácter gremial, sean éstas laborales, empresariales, profesionales o estudiantiles, llamadas simultáneamente a limitar y enriquecer la acción del Estado, conservando respecto de éste su plena independencia.

Consecuencialmente, corresponderá a los partidos y corrientes políticas generar e inspirar el Gobierno de la Nación. Gobernar supone una visión de conjunto que es política y que no fluye de la mera suma de muchas visiones parciales, técnicas o especializadas, como son las que tienen las agrupaciones gremiales. Por ello, no corresponde a éstas gobernar o co-gobernar con poder decisorio, pero su carácter especializado les confiere, en cambio, una posibilidad de constituirse en un efectivo aporte técnico para un gobernante moderno.

La participación social será en la Constitución un concepto nuevo y fundamental para la vitalidad del régimen democrático.

Para que sea efectiva, la participación debe nacer en la base y ser orgánica. Debe, además, ser solidaria, esto es, estar siempre inspirada en el superior interés de la colectividad.

La constante y activa participación del ser humano en la vida social vigoriza la democracia.

El pueblo organizado es un gran colaborador de la autoridad y su participación en el proceso nacional le permite juzgar con mejor conocimiento la gestión de los gobernantes.

## 6. — PROCESOS ELECTORALES.

El Poder Político originario reside en el pueblo chileno y la Constitución consagrará mecanismos e instituciones que aseguren su participación real, activa y responsable en los procesos cívicos de designación de los gobernantes y en los demás actos de control o de decisión que le sean sometidos por el ordenamiento institucional.

Los procesos electorales y plebiscitarios serán libres, con sufragio secreto y con las más amplias y efectivas garantías para la difusión del pensamiento de los diferentes sectores que actúan en la controversia política, de modo que se produzcan en el pueblo, un proceso de amplia y veraz información. El pueblo tiene derecho a escoger entre alternativas reales y por ello se garantizará el pluripartidismo, expresión cívica de las diferentes ideologías democráticas.

Para asegurar la seriedad y pureza de los procesos electorales, y su realización libre y expedita; para afianzar la representación de las mayorías y cautelar el respeto de los derechos de las minorías, se ampliará y perfeccionará el sistema que otorga tuición en los actos electorales a nuestras Fuerzas Armadas.

La nueva Constitución contemplará también disposiciones destinadas a evitar elecciones extraordinarias innecesarias y que tantos trastornos causan al país.

## 7. — PODER EJECUTIVO.

Por tradición e idiosincrasia, Chile es un país presidencialista. Así lo consagró además la Constitución de 1925, reforzándose posteriormente este aspecto en las reformas constitucionales de 1943 y 1970. Dicho carácter será mantenido por nuestra Carta Fundamental, ya que la existencia de un Gobierno fuerte, impersonal y dotado de amplios poderes es reclamada tanto por el espíritu nacional como por las características de los problemas contemporáneos. Reducir las facultades presidenciales llevaría seguramente a privar a la gestión gubernativa de su necesaria eficiencia. Los eventuales excesos del Gobierno deben tener freno institucional a través de una efectiva fiscalización de los actos del Presidente de la República y de la Administración en general, como expresión de la responsabilidad que debe caracterizar la acción de las autoridades en una democracia. Es en la falta de instrumentos eficaces de control, y no en la amplitud de sus facultades, donde deben buscarse las deficiencias que últimamente permitieron los desbordes abusivos del Presidente y de la Administración.



El sentido de la autoridad justa, de la necesidad de una adecuada fiscalización y control de los actos del gobernante, y la consiguiente responsabilidad que de ellos se derive serán pues las características esenciales del régimen presidencial.

## 8. — EL PODER LEGISLATIVO. LA LEY.

El Poder Legislativo es el encargado, por definición, de dar a conocer la voluntad del pueblo por medio de la ley. El Congreso, en su composición, debe representar, por lo tanto, una verdadera imagen de la opinión pública. Con tal fin, será menester consagrar, para la determinación de los elegidos, un sistema electoral que refleje de modo justo las diferentes corrientes de opinión, tanto de los Partidos Políticos como de los sectores independientes.

La trascendencia cívica y moral de la función parlamentaria exige la adopción de medidas dirigidas a dignificarlas, con el propósito de compatibilizar la generación democrática del Parlamento con la capacidad que deben poseer los legisladores. Con este fin se estudiarán diversas alternativas, tanto relativas a los procedimientos de elección, como al establecimiento de inhabilidades y otras prohibiciones que permitan asegurar la idoneidad de los congresales y que su actuación se limite a la esfera de las atribuciones que expresamente les señale la Constitución.

La expresión de la voluntad del Poder Legislativo tiene especial relevancia no sólo porque constituye, después de la Carta Fundamental, la parte más esencial del ordenamiento jurídico de la Nación, sino porque las leyes deben contener las normas destinadas a resolver los más importantes problemas nacionales.

A este respecto, la Constitución:

- a) Propenderá a que la ley sea una norma de carácter general dirigida al bien común, es decir, que se limite a contener sólo las bases esenciales del ordenamiento sobre el cual estatuye, sin penetrar en el campo de la potestad reglamentaria, que es propio del Poder Ejecutivo;
- b) Considerará los mecanismos adecuados a fin de que el legislador dicte la ley con la prontitud que la naturaleza de los problemas de la hora actual requiere y con el debido conocimiento de las materias que ella aborda. La norma legislativa, para que sea eficaz, debe ser racional y oportuna. Para ello, es conveniente establecer una asesoría técnica permanente y orgánica en las comisiones parlamentarias encargadas del estudio y elaboración de la ley. Esta permitirá, además, una conveniente y justa participación de los organismos de base social en la generación de la norma legal;
- c) Consultará dos categorías de leyes: las complementarias de la Constitución o básicas, como por ejemplo, la Ley de Elecciones, el Estatuto de los Medios de Comunicación Social, las relativas al Régimen Interior, etcétera, y las ordinarias.

Obviamente, las primeras, que están llamadas a complementar la Carta Fundamental y a hacer posible la aplicación de sus disposiciones, deben gozar de una mayor estabilidad y no quedar entregadas a la suerte de mayorías ocasionales. En razón pues de la naturaleza y jerarquía de este tipo de leyes, la Constitución exigirá quórum especiales para su modificación;

d) Contemplará normas sobre la interpretación y aplicación de la ley para lograr una efectiva seguridad jurídica y evitar que por la vía de los resquicios, se burle su verdadera finalidad.

Se atribuye a estos conceptos la mayor trascendencia, pues precisamente el Gobierno de la Unidad Popular utilizó como norma permanente de conducta este procedimiento fraudulento a fin de burlar nuestro ordenamiento jurídico y destruirlo en su basamento mismo. Especialmente se valió de los llamados "resquicios legales" y que en el fondo significaban la más flagrante violación a la Constitución, aunque disimulada en la forma, con el objeto de estatizar los medios de comunicación social, la enseñanza y la economía, todo lo cual le permitía el control político y el sometimiento de la ciudadanía.

#### 9. — CONFLICTO DE PODERES.

Los conflictos entre los poderes del Estado, especialmente los que pueden surgir entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional, revisten, por lo general, extraordinaria gravedad, como sucedió durante el régimen anterior, con ocasión de que el Gobierno pretendió sistemáticamente arrogarse, atropellar o desconocer las atribuciones de los demás Poderes del Estado, burlando los sistemas de fiscalización y control que contemplaba la Constitución, los que por Otra parte se demostraron insuficientes.

La nueva estructura constitucional contemplará mecanismos adecuados y eficaces de solución de estos conflictos atendiendo a su naturaleza, ya que éstos pueden ser políticos o jurídicos.

Los primeros, que tienen lugar cuando surgen discrepancias de carácter político entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, deben ser resueltos directamente por el Pueblo a través de la consulta plebiscitaria en los casos en que el diferendo versare sobre materias fundamentales.

Los segundos, que se producen cuando surgen discrepancias entre esos mismos Poderes respecto de la legitimidad de un acto u omisión, deben tener una solución jurídica y ser resueltos siempre por Tribunales.

#### 10. — PODER JUDICIAL.

Con el propósito de salvaguardar las libertades públicas y de consolidar efectivamente el Estado de Derecho, la Constitución consagrará los principios de independencia del Poder Judicial y de inamovilidad de los

jueces, destacando el carácter técnico y profesional de la judicatura.

Se estudiarán mecanismos que favorezcan la autonomía económica del Poder Judicial y se afianzará el imperio que requiere para hacer cumplir sus resoluciones.

El Poder Judicial debe ser guardián de los derechos humanos, a fin de impedir que las garantías constitucionales carezcan de eficacia jurídica. A nadie le debe ser negada la justicia por arbitrios procesales o secundarios o a pretexto de que no existe una ley que determine el órgano o la forma de resolver una determinada materia.

Del mismo modo, se hace imprescindible un abaratamiento de la justicia, para que ella llegue en forma rápida y expedita a todos los sectores de la población. Para ello, la Constitución debe contener normas encaminadas al establecimiento de una administración de justicia de carácter vecinal. Además, contemplará disposiciones relativas a la jurisdicción contencioso administrativa, entregando su competencia a tribunales dependientes de la Corte Suprema. El precepto respectivo de la Constitución de 1925 no obstante la importancia de esta materia, hasta ahora permanece incumplida.

La estructura del Poder Judicial será jerárquica y piramidal. A la Corte Suprema corresponderá la superintendencia disciplinaria, correccional y económica de todos los tribunales de la República.

Por último, la Constitución pondrá de relieve la importancia de la función profesional del abogado en orden a obtener una protección eficaz del derecho de defensa de las personas.

## 11. — LA FUERZA PUBLICA.

La Fuerza Pública, constituida por las Fuerzas Armadas y de Carabineros, tiene un alto cometido que cumplir y una trascendental responsabilidad en los destinos de la Patria.

La misión que natural y constitucionalmente les corresponde de velar por la seguridad interna y externa del país, fue la que permitió a nuestras Fuerzas Armadas y de Orden, en cumplimiento de un sagrado y patriótico deber, liberar a la Nación del comunismo internacional que la estaba destruyendo. Si dichas Fuerzas no hubieran intervenido, nuestra Patria se habría visto expuesta a perder, para siempre, no sólo su libertad y democracia, sino que también su soberanía. Chile se habría transformado en un país sojuzgado y habría dejado de ser Nación soberana y libre.

Es por esto que la nueva estructura constitucional destacará la alta misión que corresponde a nuestras Fuerzas Armadas y de Orden, porque dicha misión constituye la mejor garantía para la seguridad e integridad de la Nación, como asimismo para el ordenamiento institucional y los derechos

fundamentales de los ciudadanos.

La Constitución conservará, por cierto, las actuales características de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Carabineros, en el sentido de que son instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes, pero entendiendo que su obediencia es a la institucionalidad toda del país y que ella jamás puede significar, como lo pretendió el régimen pasado, un sometimiento de tipo político al Presidente de la República.

La Constitución consultará un capítulo especial destinado a contener, en forma orgánica, las normas más trascendentales relativas a la Fuerza Pública, y al efecto, tomará en consideración los estudios que está efectuando el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

El texto constitucional contendrá materias que hoy aparecen dispersas en nuestra legislación y otras que deben tener jerarquía constitucional, tales como las relativas al Consejo Superior de Seguridad Nacional, a los Tribunales Militares, las tendientes a asegurar el orden público y la seriedad y pureza de las elecciones, las relativas a la posesión, uso y control de armas y elementos similares, a la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo de la Nación, como también a las facultades del Presidente de la República y del Congreso en relación con ellas.

## 12. — CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

La Contraloría mantendrá su rango de Organismo constitucional, autónomo e independiente.

Su acción fiscalizadora y de tuición sobre el ingreso y la inversión de los fondos públicos deberá tener lugar respecto de todos los organismos, instituciones y, en general, servicios públicos creados por ley, y extenderse a las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado y los organismos centralizados o descentralizados que de él dependan, tengan aportes de capital, representación o participación mayoritarios o igualitarios, todo ello con el objeto fundamental de cautelar el cumplimiento de los fines de interés general que se ha asignado a esas empresas, sociedades o entidades.

La nueva estructura constitucional contendrá las disposiciones o mecanismos adecuados tendientes a evitar el abuso de los decretos de insistencia. El Ejecutivo sólo debe recurrir al decreto de insistencia en casos excepcionales y sobre materias propias de su potestad reglamentaria.

Por último, y como medio de dar eficacia al régimen de control administrativo que corresponde a la Contraloría, se le deberá dotar de imperio para el cumplimiento de sus resoluciones y decisiones privativas, estableciéndose las adecuadas garantías procesales para los afectados.

### 13. — BASES PARA EL DESARROLLO ECONOMICO.

Es condición esencial para el desarrollo económico del país que su sistema jurídico dé confianza a la creación, al trabajo y a la inversión privados y que garantice los frutos legítimos que de ellos provengan. Al respecto, la Constitución dará estabilidad a la ley, ya que el sucesivo cambio de las normas desalienta a los ahorrantes e inversionistas y perjudica gravemente nuestra economía.

Estimulará la iniciativa creadora de los particulares, favoreciendo asimismo fórmulas de participación de los trabajadores en la gestión y resultados de la empresa.

No se puede prescindir del hecho de que la empresa constituye una comunidad humana, en la que los intereses de los trabajadores y empresarios están íntimamente ligados a la suerte de la misma.

No sólo es justo, pues, vincular el interés de los trabajadores a la empresa en que laboran, sino que ello es conveniente para la comunidad, porque contribuye a evitar muchos conflictos que dañan seriamente la economía nacional.

Naturalmente, la ley tendrá que considerar las posibles formas de participación, según las características de las diversas empresas.

Finalmente, la Constitución propenderá al establecimiento de normas que contengan requisitos y calidades de idoneidad para desempeñar funciones y cargos públicos en la administración civil y demás instituciones del Estado, en los organismos de base social, etcétera. La idoneidad deberá ser, en adelante, requisito o condición esencial para ocupar cargos de responsabilidad. Ello contribuirá al prestigio y eficiencia de nuestras instituciones y al desarrollo del país, el que sólo es posible alcanzar si las decisiones que lo determinan consideran los avances de la tecnología y de la ciencia.

### 14. — ESTABILIDAD DE LA DEMOCRACIA CHILENA.

De la reciente experiencia de la Unidad Popular se desprende que ese régimen pretendió destruir la democracia y el Estado de Derecho de que nuestro país había disfrutado casi ininterrumpidamente y que lo señalaba como ejemplo ante América y el mundo; y ello, como medio de instaurar un sistema totalitario en Chile.

Por lo tanto, la nueva estructura constitucional cuidará de asegurar y fortalecer el sistema democrático y el Estado de Derecho, que son los pilares esenciales en que se sustentan los derechos fundamentales de la persona humana y que a la vez permiten la evolución normal del país.

Con este objeto:

a) Propenderá a la formación de una sólida conciencia democrática, principalmente a través de la educación y del uso adecuado de los medios de comunicación social, para destacar en forma permanente nuestros valores espirituales, históricos y culturales;

b) Contemplará un precepto que establezca que los partidos políticos deben organizarse y actuar conforme a los principios de la democracia y mantener en su definición ideológica y en la conducta de sus militantes, una irrestricta y permanente adhesión al sistema democrático y republicano de gobierno y a los principios y valores que constituyen la esencia del Estado de Derecho. En consecuencia, los partidos que según sus fines o que por la acción política de sus partidarios, vayan en contra del sistema democrático de gobierno, serán considerados contrarios a la Constitución.

Asimismo, las personas que ejerciten actos que vulneren el régimen democrático o que propicien su alteración o destrucción, no podrán ocupar cargos públicos de ninguna clase, sean o no de representación popular. Lo mismo regirá para quienes hagan la apología del crimen o de la violencia política;

c) La Constitución contemplará normas generales destinadas a asegurar que los partidos políticos se limiten a actuar dentro de la órbita que les es propia, quedándoles expresamente prohibido intervenir en la Administración Pública y en las elecciones o conflictos de carácter gremial que se verifiquen en las Universidades o establecimientos educacionales, en los gremios o sindicatos y en los Colegios o agrupaciones profesionales.

El sistema institucional que nos rigió, al no consultar las ideas anteriormente expuestas, permitió que el país fuera víctima del sectarismo y de la demagogia, lo que condujo a la politización de todas las actividades nacionales, con grave daño para las instituciones, la convivencia pacífica de los chilenos y la economía nacional.

De la misma manera, como ya se ha dicho, la Constitución deberá contemplar normas destinadas a hacer posible que los organismos de base social, como Colegios Profesionales, Gremios o Sindicatos, Juntas de Vecinos, etc., tengan la participación que les corresponde en el proceso nacional, sin intervenir en el campo propio de los partidos políticos;

d) La democracia es, en su esencia, el gobierno de las mayorías. Por lo tanto, es necesario arbitrar los medios y el sistema electoral adecuado para que los Gobiernos que resulten elegidos sean la expresión de una real mayoría.

Además, como norma general, la Constitución establecerá el principio de que la autoridad política, en materias fundamentales, deberá conformar su acción de acuerdo al sentir de las grandes mayorías nacionales; y

e) El respeto al orden jurídico es fundamental para el mantenimiento de la democracia.

La crisis que ha vivido el país se ha debido, en gran medida, al quebrantamiento sistemático del orden jurídico, lo que aconseja que la nueva Constitución adopte las normas más estrictas para velar por su integridad, evitando los abusos y desviaciones de poder.

Al respecto, será necesario establecer la responsabilidad de todas las autoridades políticas y la de los altos funcionarios de la administración.

Asimismo, como medio de afianzar el orden constitucional y jurídico, se contemplarán los mecanismos adecuados para que un Tribunal pueda declarar, de una manera general, la inconstitucionalidad de la ley y del decreto con fuerza de ley, como también la ilegalidad de los decretos que han sido objeto de insistencia.

Finalmente, las reformas a la Constitución en materias tan fundamentales como las que dicen relación con el régimen democrático, separación de poderes y garantías individuales y sociales, sólo podrán acordarse con quórum especiales y con la debida participación del pueblo, a través del plebiscito.

Santiago, 26 de Noviembre de 1973.

Este memorándum fue aprobado en diversas sesiones celebradas por la Comisión de Reforma Constitucional nombrada por la Excm. Junta de Gobierno para elaborar un proyecto de nueva Constitución Política de la República, bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar y con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans De la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán. Actuó como Secretario el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

## **REPUBLICA DE CHILE**

### **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

#### **SESION 19ª, CELEBRADA EN 20 DE DICIEMBRE DE 1973**

Exposición de los Presidentes de las Subcomisiones designadas por la Comisión Constituyente, acerca de la labor realizada por esos organismos.

1. —Del señor Presidente de la Subcomisión encargada del estudio del nuevo Régimen Municipal
2. —Del señor Presidente de la Subcomisión encargada del estudio de las Leyes de Inscripciones Electorales y General de Elecciones, y del Estatuto de los Partidos Políticos
3. —Del señor Presidente de la Subcomisión encargada del estudio del Estatuto de los Medios de Comunicación Social
4. —Del señor Presidente de la Subcomisión encargada del estudio del Derecho de Propiedad
5. —Del señor Presidente de la Subcomisión encargada del estudio del nuevo Régimen Administrativo Interior y Descentralización Administrativa y Regional



La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia del señor Enrique Evans de la Cuadra.

Actúa de Secretario de la Comisión, la que en esta oportunidad se reúne en Comité debido a la falta de quórum reglamentario, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

Concurren además, a esta sesión, las siguientes personas:

1.— El Alcalde de Santiago, Coronel don Hernán Sepúlveda Cañas, y los señores José Fernández Richard y Andrés Rodríguez Cruchaga, Presidente, Primer Vicepresidente y Secretario de la Subcomisión de Reforma Constitucional encargada del estudio de un nuevo Régimen Municipal, respectivamente;

2.— El General don Pedro Palacios Camerón y el señor Gustavo Yáñez Bello, Presidente y Secretario de la Subcomisión de Reforma Constitucional encargada del estudio de las Leyes de Inscripciones Electorales, General de Elecciones, y del Estatuto de los Partidos Políticos, respectivamente;

3.— Los señores Miguel Schweitzer Walters y José Luis Lagos López, Presidente y Secretario de la Subcomisión de Reforma Constitucional encargada del estudio del Estatuto Legal de los Medios de Comunicación Social, respectivamente;

4.— Los señores José María Eyzaguirre García de la Huerta y Rodemil Torres Vásquez, Presidente y Secretario de la Subcomisión de Reforma Constitucional en lo que se refiere al Derecho de Propiedad, respectivamente, y

5.— Los señores Tomás Lackigton Hunter y Rodrigo Sanhueza Olea, Presidente y Secretario de la Subcomisión de Reforma Constitucional encargada del estudio del Régimen Administrativo, Interior y Descentralización Regional, respectivamente.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que esta sesión tiene por objeto escuchar a los Presidentes de las distintas Subcomisiones que se han creado hasta la fecha, con el objeto de que den a conocer, a los miembros de la Comisión de Reforma Constitucional, la labor realizada y las dificultades que se han evidenciado en el desempeño de sus funciones.

Asimismo, presenta las excusas del señor Jaime Guzmán, miembro de la Comisión de Reforma Constitucional, quien, por compromisos impostergables, se ha visto impedido de concurrir a esta sesión.

A continuación, el señor ORTUZAR (Presidente) ofrece la palabra al Presidente de la Subcomisión de Reforma Constitucional encargada del estudio del nuevo Régimen Municipal, Coronel (R) Hernán Sepúlveda Cañas.

El señor SEPULVEDA manifiesta que la Subcomisión que preside ha celebrado sus sesiones normalmente desde su creación. Sin embargo, por razones derivadas de su cargo de Alcalde de Santiago, le ha sido prácticamente imposible concurrir, con regularidad a dichas reuniones, siendo subrogado en la Presidencia por el señor José Fernández Richard.

Solicita, en consecuencia, al señor Presidente, se sirva ofrecer la palabra al señor José Fernández Richard, a fin de que éste imponga a la Comisión de la labor desarrollada.

Así se acuerda.

El señor FERNANDEZ declara que la Subcomisión que preside en carácter de subrogante, se ha reunido en ocho oportunidades, realizando su trabajo en forma exhaustiva. Está integrada por representantes de la Contraloría General de la República, de las Universidades, por el Presidente de la Confederación Nacional de Municipalidades y por técnicos y profesionales que integran la Corporación de Profesionales de las Municipalidades de Chile. Es de apreciar, en consecuencia, que en la composición de esta Subcomisión, están incluidos todos los sectores vinculados al sistema municipal chileno.

Como resultado de la labor desarrollada en el curso de las sesiones que se han celebrado, la Subcomisión ha preparado el siguiente preinforme que ahora se somete a la consideración de la Comisión de Reforma Constitucional, y cuyo texto es el siguiente:

“La Subcomisión designada para estudiar las normas constitucionales en materia municipal centró primeramente su estudio en las innovaciones fundamentales que habría que introducir a la Carta Fundamental, en dicha materia.

Para ello, después de un análisis de las actuales normas en vigencia, se llegó a la conclusión de que era menester definir claramente el concepto de Municipio, hubo coincidencia de criterios de que éste debe ser un organismo descentralizado del Estado, que posea como fin primordial el desarrollo físico y social del territorio que la ley le asigne y la administración de los servicios en dicho ámbito jurisdiccional.

Definido así el concepto Municipio —lo que no ocurre en la actual Constitución— se examinó lo relativo a su composición y, por unanimidad de pareceres se estimó que debe estar constituido por los siguientes elementos:

1. — Alcaldes, esencialmente ejecutivos, designados por el Presidente de la República;
2. — Consejo de Desarrollo Comunal integrado por algunos Directores de Servicios y por representantes de las Juntas de Vecinos y demás

organismos comunitarios.

Como puede advertirse, se elimina como órgano jurisdiccional la actual Corporación Edilicia formada por Regidores, ya que hubo consenso de que debe desterrarse la política en el nuevo Municipio y que la representatividad del vecindario se logra mucho más eficazmente mediante el acceso que se otorgue a las Juntas de Vecinos y organismos comunitarios para integrar el Consejo de Desarrollo Comunal.

Igualmente quedó en claro que este Consejo de Desarrollo Comunal, como su nombre lo indica, no debe inmiscuirse en los asuntos meramente administrativos de resorte del Alcalde. En cambio, sí que debe ser escuchada e, incluso, tener determinadas facultades decisorias en materias importantes que afectan a la comunidad, por ejemplo: Vialidad, Plano Regulador, etc.

A continuación la Subcomisión examinó lo relativo a la competencia de los Municipios.

Se observó al respecto de que la actual Constitución incurrió en el error de no otorgar facultades privativas a los Municipios, de modo tal que estas mismas atribuciones fueron entregadas, en muchos casos, a otros organismos del Estado en forma paralela, incurriéndose así en duplicidad de esfuerzos.

Para corregir tal situación la Subcomisión consideró de conveniencia de que el propio constituyente clasifique las atribuciones municipales en dos rubros, a saber:

- 1.— Atribuciones privativas, o sea, facultades que exclusivamente debe cumplir el Municipio;
- 2.— Atribuciones compartidas, esto es, aquellas que debe realizar conjuntamente con otros organismos del Estado.

Nos referiremos en primer término, a las facultades exclusivas:

- a) La elaboración de los planes de desarrollo integral a nivel local y su fiscalización;
- b) La administración de los bienes nacionales de uso público de carácter comunal;
- c) La ejecución de la política de transporte y tránsito público a nivel local;
- d) La ejecución de la política de turismo, a nivel local;
- e) El aseo y ornato de la comuna, y

f) Crear, integrar o constituir sociedades o empresas municipales, autónomas o no, con otros organismos del Estado o en que éste tenga participación, o con particulares.

Se estimó que las atribuciones antes mencionadas deben ser ejercidas exclusivamente por el Municipio, ya que todas ellas se refieren a exigencias mínimas que justifican la existencia de estos organismos y de las cuales no pueden ser privadas.

En lo referente a la última atribución, ella tiene por objeto de que el Municipio pueda actuar en forma dinámica, ya que la práctica ha demostrado que existen ciertas materias que deben ser abordadas a través de la creación de empresas.

Respecto a las facultades compartidas, hubo consenso de señalar, sin que la enumeración sea taxativa, las siguientes materias:

- a) Recreación, esparcimiento y deporte comunal;
- b) Fomentar, proyectar, fiscalizar y ejecutar obras de urbanización, sin perjuicio de las obligaciones que la ley establezca respecto del propietario o urbanizador;
- c) Coordinar y reglamentar el comercio, industria y abastecimiento;
- d) Difundir el arte y la cultura;
- e) Cooperar en la educación, alfabetización y auxilio escolar;
- f) Atender problemas derivados de calamidades públicas;
- g) Participar en PROGRAMACION SECTORIAL DEL ESTADO en materias relativas a vivienda, educación, salud, etc.
- h) Atender lo referente a salud pública e higiene; e
- i) Imponer impuestos y contribuciones a nivel local.

Como puede observarse, estas materias comprendidas en la numeración, son las mismas en las cuales normalmente ha estado interesado el Municipio, pero el hecho que ellas sean consignadas con rango de norma constitucional tiene por objeto el lograr que los Municipios tengan una preocupación especial por las mismas.

Asimismo es posible advertir que se han incluido algunos rubros que revelan el nuevo concepto dinámico del papel que debe tener el Municipio como factor de desarrollo a nivel local, por ejemplo, el que participe en la programación sectorial del Estado en materias relativas a viviendas, educación, salud, etc.

Para los efectos de haberse señalado tanto las atribuciones exclusivas como las compartidas, la Subcomisión ha creído interpretar el deseo de la H. Junta de Gobierno en el sentido de otorgarle al Municipio un papel dinámico. Al respecto tuvo en consideración expresiones del señor Presidente de la H. Junta de Gobierno en orden a robustecer los Municipios y a la circunstancia de que el Ministerio del Interior ha encargado a los mismos, a través de sus Oficinas de Emergencia, la solución del problema habitacional en los denominados Campamentos de Emergencia "en tránsito" y con la organización de un contacto directo con las Juntas de Vecinos, Centros de Madres y demás organizaciones comunitarias.

Al mismo tiempo se tuvo presente que si bien el Municipio constituiría parte integrante del Estado como organismo descentralizado, debe tener características especiales que los distinguen de los demás servicios públicos, ya que por su naturaleza es la entidad que recoge más directamente las inquietudes comunales y justamente este es el rol que ahora ha querido destacar el Supremo Gobierno.

Además, se advirtió un vacío en cuanto a las potestades de que están dotados los Municipios, en nuestro orden jurídico. En efecto, los Alcaldes dictan resoluciones que generalmente quedan incumplidas o se cumplen extemporáneamente debido a que no se otorga la Fuerza Pública para hacer ejecutar sus resoluciones.

Con este objeto se llegó a la conclusión de que las Municipalidades deben estar dotadas de las siguientes potestades:

- a) Potestad imperativa, en virtud de la cual podrán dictar órdenes obligatorias para los vecinos y funcionarios del respectivo Municipio;
- b) Potestad reglamentaria, en cuya virtud podrán dictar normas generales, obligatorias y permanentes. Dichas normas se denominarán ordenanzas;
- c) Potestad sancionadora, para aplicar medidas disciplinarias a los funcionarios y sanciones a los vecinos en los casos que autorice la ley;
- d) Potestad ejecutiva, con el objeto de hacer cumplir las decisiones municipales; esta potestad será ejercida principalmente por el Alcalde;
- e) Potestad jurisdiccional que le corresponde al Municipio en los casos de excepción que contempla la ley, y que se ejerce a través de los Juzgados de Policía Local.

Esta Subcomisión se ha preocupado de mantener contacto constante con la Comisión designada por el Ministerio del Interior mediante Decreto 1.382, para estudiar la nueva legislación municipal y tan es así que el Presidente de la Comisión nombrada por el señor Ministro del Interior, don Arturo Aylwin, es miembro de la Subcomisión Constitucional.

Además, se abocó a la posible clasificación de los Municipios y al sistema de

administración en las áreas metropolitanas.

A este respecto, por el momento, se ha tratado de establecer que en el área del Gran Santiago deberá haber un sistema de administración municipal de carácter metropolitano y se está avanzando en el estudio de implantar un criterio general sobre clasificación de los demás Municipios en la forma que el legislador determine, pero señalándose una norma en cuanto a los requisitos mínimos a establecerse para que se constituya un nuevo Municipio.

Finalmente la Subcomisión ha manifestado inquietud por dos órdenes de materias:

La primera se refiere a que la Subcomisión Constitucional sobre Derecho de Propiedad estudie las facultades que a los Municipios corresponderá en materia de expropiaciones, y se perfeccione el procedimiento existente al respecto.

La segunda, a que exista un sistema de coordinación, consultado sobre la legislación de emergencia que se está dictando en materia municipal ya que, en algunos casos, se están abordando ciertos problemas con criterios que pueden resultar contradictorios con los estudios que se encuentra realizando, tanto esta Subcomisión, como la Comisión designada por el señor Ministro del Interior.

Es necesario dejar constancia de que en esta Subcomisión ha existido una activa participación de todos sus integrantes, entre los cuales se encuentran representantes de la Confederación Nacional de Municipalidades, de la Corporación de Profesionales y Técnicos Municipales de Chile, de la Contraloría General de la República, de la Universidad Católica y del propio Municipio de Santiago, contándose con la eficiente colaboración del señor Secretario de Comisiones del Senado, Don Andrés Rodríguez”.

El señor ORTUZAR (Presidente) anuncia que este primer informe, recién leído será puesto en conocimiento del pleno de la Comisión de Reforma Constitucional. Con todo, manifiesta su reconocimiento a los señores representantes de la Subcomisión encargada del estudio del nuevo Régimen Municipal, ya que el texto del citado informe abarca, con precisión, las materias encomendadas a esa Subcomisión para su análisis, a la vez que da una idea de lo que será el concepto definitivo de la Subcomisión en lo relativo a la competencia, composición y demás funciones que deberán cumplir los Municipios.

A continuación, el señor Presidente ofrece la palabra al Presidente de la Subcomisión encargada del estudio del régimen de Inscripciones Electorales, Ley de Elecciones y Estatuto Legal de los Partidos Políticos, General Pedro Palacios Cameron.

El señor PALACIOS explica que la Subcomisión que preside, con fecha 19 de

noviembre pasado, remitió a la Comisión de Reforma Constitucional un informe acerca de las actividades desarrolladas y los logros alcanzados en el desempeño de sus funciones. Anuncia que, en base a dicho informe, se propone formular algunas observaciones y comentarios, haciendo presente, también, las necesidades evidenciadas en el transcurso del trabajo de la Subcomisión.

En primer lugar, expresa que la integración primitiva de la Subcomisión fue modificada por la exclusión de algunos de sus miembros y la inclusión de otros, quedando conformada, en definitiva, por las siguientes personas:

General Pedro Palacios (Presidente), Guillermo Bruna, Eric Campaña, Jorge Lecanelier, Santiago Morán, Jaime del Valle, Patricio Barros, Juan Ignacio García, Andrés Rillón, Sergio Dávila y Alejandro González. Secretario de la Subcomisión es el señor Gustavo Yáñez Bello.

Esta Subcomisión inició sus actividades el 11 de Noviembre de 1973, acordando sesionar dos veces a la semana, para lo cual elaboró el siguiente programa de trabajo:

1. — Recolección de antecedentes y análisis de los diferentes sistemas electorales;
2. — Determinación de criterios o pautas de trabajo;
3. — Estudio y redacción de la Ley de Registro Electoral;
4. — Estudio y redacción de la Ley General de Elecciones, y
5. — Estudio y redacción del Estatuto de los Partidos Políticos

Desde la iniciación de sus actividades, continúa el General Palacios, esta Subcomisión ha realizado las tareas que en seguida se indican:

— Se ha efectuado una exposición sobre el proyecto del Rol Unico Nacional de Identificación, el que tiene una incidencia muy importante en el sistema que se pretende elaborar;

— Se han realizado estudios de las Leyes de Registro Electoral de Bélgica, Francia, Israel, Venezuela, Costa Rica y Brasil;

— Los miembros de la Subcomisión visitaron las oficinas de los Registros Civil e Identificación y Electoral, a fin de imponerse personalmente y en el terreno mismo, del rodaje interno de esos Servicios;

— Asimismo, se dio a conocer a los miembros de la Subcomisión los antecedentes relacionados con el fraude electoral que había recopilado la Cámara de Diputados y se escuchó un informe sobre el empleo del sistema computacional en los procesos electorales.

Este informe contiene un detallado análisis y consigna algunas conclusiones, las que servirán para determinar los criterios de trabajo de la Subcomisión. Por ejemplo, se hace necesario integrar el régimen de inscripciones electorales y todo el proceso de identificación de los ciudadanos, en un

sistema nacional de rol único, considerado éste último como un Archivo Central, a la vez que se crea un subproducto, el archivo sectorial, que corresponderá al Registro Electoral.

Asimismo, se estimó necesario considerar la situación de los organismos comunales para los efectos de control del domicilio en relación con la inscripción electoral; es decir, vincular la inscripción domiciliaria al Registro Electoral, sirviendo para ello el Rol Unico Nacional, todo lo cual será fiscalizado por la respectiva unidad vecinal.

En seguida, el General PALACIOS expresa que, junto a estos elementos, la Subcomisión fue de parecer de definir lo que se entiende por unidad electoral, relacionándola con la identificación del ciudadano, el lugar donde vive y el lugar donde debe votar y las áreas que debe contener a cada grupo de votantes.

Además de formular estos principios fundamentales, la Subcomisión estima indispensable determinar con precisión el control y penalidad para el incumplimiento de las normas sobre identificación y domicilio a que se ha hecho mención.

En otro orden, continúa el General Palacios, es conveniente refundir los registros electorales de hombres y mujeres, los que, por circunstancias ajenas a las que deben rodear una política orgánica sobre estas materias, fueron creados separadamente. En efecto, los registros de mujeres se formaron primitivamente para las elecciones de regidores y posteriormente, cuando se amplió el voto femenino a las demás elecciones, se estimó conveniente aprovechar esos registros ya existentes. Como se puede apreciar, no existen razones para mantener esos registros separados sino que, por el contrario, es menester refundirlos a fin de evitar la dispersión de esfuerzos que esta situación provoca.

Como consecuencia de lo anterior, la Subcomisión vio la necesidad de obtener un mayor fraccionamiento de las unidades electorales, esto es, que los sectores o áreas de electores sean más reducidos, con el objeto de facilitar su control por la unidad o grupo vecinal que verifica la autenticidad de domicilio del elector. Sería conveniente, además, agrupar varias unidades vecinales a fin de disponer de un sistema orgánico que facilite la labor de fichaje y clasificación nacional del electorado.

Asimismo, se consideró la situación de las Fuerzas Armadas y de Orden en materia de elecciones. En principio, se estima que debe establecerse la inscripción de sus personales, sin hacer uso del derecho a voto en tanto se encuentren en servicio activo.

Por último, esta Subcomisión designó a los señores Bruna, Lecanelier y Morán, para que se aboquen al estudio de la Ley de Registro Electoral. Dichas personas redactarán un primer borrador que servirá de base del análisis que sobre esta materia la Subcomisión hará próximamente.



A continuación, el señor General PALACIOS explica que todas las actividades reseñadas, se realizaron en el curso de nueve sesiones celebradas por la Subcomisión, no encontrando inconvenientes dignos de destacar. Asimismo, se solicitó a la Comisión de Reforma Constitucional una coordinación de información con las restantes Subcomisiones, con el objeto de interiorizarse de su labor en materias afines y delimitar el campo de acción de la Subcomisión de asuntos electorales.

Posteriormente, se han efectuado siete sesiones en las cuales se ha designado a los señores Barros, Dávila, García y González, para realizar un estudio sobre los sistemas de votación.

Además, se nombró un grupo encargado de estudiar, clasificar y recopilar antecedentes y medios disponibles en el país, respecto del empleo del sistema computacional en materia electoral. Para ello se cuenta con antecedentes proporcionados por la Empresa Nacional de Computación.

Asimismo, se solicitó al Ministerio del Interior un informe acerca del número de juntas de vecinos constituidas en el país. De este informe se desprende que de un total de cinco mil y fracción de unidades vecinales, sólo funcionan alrededor del cincuenta por ciento.

Por otra parte, la Subcomisión invitó a las siguientes personas a fin de que expusieran sus puntos de vista sobre las materias que se indican:

1.— Al señor Juan Esteban Manríquez, Jefe del Departamento de Organización Comunitaria del Ministerio del Interior, a fin de oír una exposición sobre el funcionamiento de las Juntas de Vecinos

2.— Al señor Arturo Aylwin, con el objeto de conocer las materias que estudia la Subcomisión de Régimen Interior y Descentralización Administrativa y Regional y adecuar la ya referida coordinación, toda vez que ambas Subcomisiones estudian materias que se vinculan muy estrechamente.

Asimismo, se conoció un estudio realizado por el funcionario de la Empresa Nacional de Computación, señor Jorge Skarmeta, como también un informe del señor Jaime del Valle relativo al término "domicilio" para los efectos electorales, el que servirá de base para los trabajos de esta Subcomisión.

En otro orden, se analizó, en la parte pertinente, los conceptos que contiene el memorándum elaborado por la Comisión de Reforma Constitucional que se sometió a la consideración de la Junta de Gobierno, los que serán analizados en los estudios que realizará la Subcomisión.

Se acordó, además, designar a los señores Bruna y Morán, para que se trasladen a Costa Rica a fin de presenciar y conocer el proceso electoral que se verificará en ese país el 4 de febrero próximo.

Este último acuerdo fue adoptado en consideración a la similitud del proceso político y electoral de Costa Rica y Chile. En efecto, en 1943, Costa Rica vivía un fenómeno muy parecido al de Chile al término del régimen de la Unidad Popular. Posteriormente, con el derrocamiento del gobierno de la época, en el que ejercía influencia preponderante el Partido Comunista, se constató la existencia de graves fraudes electorales. Costa Rica reformó su Constitución y adoptó un sistema de elecciones que tiende a erradicar el fraude electoral y otros vicios inherentes a las elecciones. Por ello, el actual sistema de ese país, debe ser considerado muy especialmente para los estudios que sobre esta materia se realicen.

Últimamente se ha evidenciado en el seno de la Subcomisión, la necesidad de estudiar las siguientes materias, en forma paralela y en coordinación con la Comisión de Reforma Constitucional a fin de que absuelva ciertas interrogantes que se han planteado.

1. — Determinar si las elecciones de Presidente de la República serán simultáneas o alternadas con las de Parlamentarios, y si se mantendrán las complementarias;

Respecto de este punto, el memorándum de la Comisión de Reforma contiene un pronunciamiento que, a juicio de la Subcomisión y para el trabajo específico de ésta, debe ampliarse;

2. — Consagración de la segunda vuelta en las elecciones presidenciales, materia que parece desprenderse del mencionado memorándum;

3. — Creación del cargo de Vicepresidente de la República. La posibilidad de que exista es determinante para varios aspectos de la Ley de Elecciones;

4. — Situación de la actual base de división territorial para los efectos de las elecciones parlamentarias;

5. — Régimen de generación de las autoridades municipales —tema que ha sido abordado en el informe del señor Fernández Richard—, y otras autoridades que podrían quedar sujetas al sistema electoral general;

6. — Composición del Parlamento, en el sentido de que exista una o dos cámaras;

7. — Proposición de establecer una dualidad en la representación parlamentaria de cada provincia. Es decir, crear una representatividad mínima por provincia, con el objeto de que ninguna tenga, por ejemplo, menos de dos representantes y, además, posibilitar la existencia de un sistema proporcional de representantes parlamentarios por cada región, atendido el número de habitantes y su potencialidad económica;

8. — Situación de los ciegos y analfabetos en el nuevo ordenamiento electoral;

9. — Consagración del plebiscito, materia que también está contenida en el mencionado memorándum;

10.— Organización, capacitación y objetivos de todos los servicios que deben servir el proceso electoral, tales como el Registro Civil e Identificación, Registro Electoral, Dirección de Reclutamiento, Empresa Nacional de Computación, Instituto Nacional de Estadísticas y Oficina de Organización y Método.

El sistema de Reclutamiento, explica el General Palacios, debe ser también un subproducto del Rol Unico Nacional, de suerte que la Empresa Nacional de Computación le proporcione a las Fuerzas Armadas, a requerimiento suyo, las nóminas de las personas afectas al proceso de conscripción militar.

Sobre esta materia, informa que los oficiales de Reclutamiento, distribuidos a lo largo del país, no sólo cumplen labores de clasificación de la conscripción, sino también desarrollan actividades relacionadas con movilización económica y administración de las reservas, pudiendo también colaborar, con una organización eficiente, en la confección del Rol Unico Nacional y proporcionar la cédula de identificación correspondiente. Asimismo, la Empresa Nacional de Computación debe servir de apoyo y coordinación para que junto con los mencionados servicios, se logre el desarrollo del trabajo y los objetivos nacionales que se proponen.

Señala, por último, que la Subcomisión que preside estará en condiciones de despachar las tareas que se ha fijado en un lapso de diez semanas, con un tiempo adicional para abocarse al estudio del Estatuto Legal de los Partidos Políticos.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa, a continuación, los agradecimientos y el reconocimiento de los miembros de la Comisión de Reforma por el trabajo realizado por la Subcomisión encargada del estudio del nuevo Sistema Electoral y Estatuto de los Partidos Políticos.

En cuanto a los planteamientos y dudas que ha formulado el señor Presidente de la Subcomisión, relativos a la segunda vuelta presidencial, consagración del plebiscito, etc., declara que serán considerados en el transcurso de las sesiones de la Comisión de Reforma Constitucional, ya que ellos dicen relación con los mecanismos e instrumentos adecuados para poner en marcha el nuevo ordenamiento constitucional, cuyo estudio se encuentra pendiente. Posteriormente, entonces, la Subcomisión podrá contar con un informe completo acerca de estas interrogantes.

El señor EVANS expresa, a continuación, que desea formular dos consultas al señor Palacios, relacionadas con materias abordadas en su intervención.

La primera de ellas se refiere a la integración del Congreso Nacional. En su cuenta, se plantea la posibilidad de establecer que la representación de las provincias o regiones del país se exprese de dos maneras: a) consagrando un número fijo y paritario de parlamentarios por cada una de ellas, y b) un

número proporcional de representantes, atendida su potencialidad humana; es decir, una región más poblada tendría una mayor representación que otra menos poblada.

El señor EVAÑS pregunta si ese es el alcance o el criterio adoptado por la Subcomisión, en relación con la doble representación.

El General señor PALACIOS responde, a continuación, diciendo que prevalece, en todo caso, la segunda idea expuesta por el señor Evans, con la sola limitación de que se deberá dar, a cada región, una representación mínima.

En seguida, el señor EVANS pregunta si la Subcomisión se ha planteado la posibilidad de que una de las ramas del Congreso tenga una representación de orden nacional; o sea, representantes elegidos por todo el territorio de la República, dejando la representación regional radicada en la otra rama.

El señor PALACIOS precisa que la Subcomisión que preside ha estimado su campo de acción en términos más restringidos. Es decir, se pensó que su labor es la de adecuar los sistemas y procedimientos para enfocar el proceso de inscripciones y votaciones electorales, todo lo cual no obsta a que, si a la Subcomisión se le solicita, se podría estudiar la alternativa señalada por el señor Evans.

Respecto de la mención hecha por el señor Palacios al plebiscito, el señor Evans pregunta si la Subcomisión estaría en condiciones de proponer un anteproyecto de reglamento de éste, toda vez que sobre esta materia no existe sino un decreto ley de 1925 conforme al cual se realizó el plebiscito de ese año, pero que, por el transcurso del tiempo, no es adecuado a la época que se vive.

A su vez, el señor PALACIOS manifiesta que, después de evacuada la consulta que esa Subcomisión hará a la Comisión de Reforma Constitucional acerca del plebiscito, se podrían efectuar los estudios de reglamentación de la institución plebiscitaria conforme a los criterios generales relativos al sistema electoral.

A continuación, el señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la respuesta de la Comisión sobre este punto es positiva en el sentido de que se consagrará, constitucionalmente, la institución del plebiscito a fin de resolver, fundamentalmente, las discrepancias de tipo político que surjan entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional. Por ello, entonces, será muy valioso contar con la labor de reglamentación que, sobre esta materia, haga la Subcomisión respectiva.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente) ofrece la palabra al Presidente de la Subcomisión de Reforma Constitucional encargada del estudio del Estatuto Jurídico de los Medios de Comunicación Social, señor Miguel Schweitzer Walters.

El señor SCHWEITZER informa que esa Subcomisión ha celebrado, hasta la fecha, 10 sesiones. Su integración no ha variado desde su constitución, siendo sus miembros los señores Carlos Ashton, Carlos Figueroa, Juan Hamilton, Raúl Hasbún, Rolando Molina, Pedro Montero —en reemplazo de Fernando Léniz—, Luis Muñoz Ahumada, Carlos Paul, Patricio Prieto, Carlos Sepúlveda y Miguel Schweitzer.

Actúa de Secretario, el señor José Luis Lagos.

En la sesión constitutiva de esta Subcomisión, la unanimidad de sus miembros planteó la necesidad de fijar el contexto en el que deben desenvolverse los medios de comunicación social y, sobre la base de un esquema confeccionado por la Comisión de Reforma Constitucional que fue ampliamente compartido en el seno de esta Subcomisión, se llegó a las siguientes conclusiones:

1.— El objetivo de los medios de comunicación social debe ser el de propender a la formación de una conciencia democrática, destacando los valores culturales, humanos e históricos de la nacionalidad;

2.— Los medios de comunicación social serán regidos por normas de carácter represivo y no preventivo; esto es, la libertad de expresión será íntegramente garantizada, pero quienes incurran en excesos, estarán sujetos a las sanciones que esa conducta merezca, y

3. — A fin de asegurar los objetivos anteriores, es indispensable establecer - la no discriminación en el funcionamiento y financiamiento de los medios de comunicación, impidiendo cualquier tipo de control sobre los mismos.

En virtud de estos planteamientos, la Subcomisión, unánimemente, fue de opinión de consagrar, como un principio constitucional básico, el de señalar dentro de las garantías de la Carta Fundamental, la libertad de expresión, entendida en el sentido de que no solo se debe garantizar a cualquier ciudadano el derecho a expresar sus opiniones sin censura previa, sino que incorporar expresamente, el derecho de toda persona a ser informada veraz, oportuna y objetivamente.

Partiendo de estas premisas fundamentales, las que deberán tener rango constitucional, la Subcomisión inició el análisis de las materias respecto de las cuales se le ha encomendado su estudio.

En segundo lugar, continúa el señor Schweitzer, la Subcomisión no ha querido analizar cuáles deben ser, además, los preceptos constitucionales o legales que regulen estas materias, en atención a que desconoce, como es obvio, el texto definitivo de la Carta Fundamental, razón por la cual se adoptó el acuerdo de analizar, exclusivamente, los principios generales que deberán presidir el funcionamiento de los medios de comunicación.

Para ese efecto, y habida cuenta de la diversidad de medios a través de los cuales se canaliza la información, se aprobó un esquema de cinco puntos,

los que deberán ser examinados separadamente y referidos, también, a cada uno de los medios de comunicación social en particular, todo ello, con la mira de elaborar un primer informe de la Subcomisión.

Los cinco puntos a que se ha hecho mención, son los siguientes: 1.— Propiedad de los medios de comunicación social; 2.—Su control; 3.—Su reglamentación 4.—Acceso de los particulares a ellos, y 5.—Su financiamiento.

En primer lugar, se analizó el derecho de propiedad de las radiodifusoras, constatándose que la vía por la cual la radiodifusión se realiza, es la de las ondas hertzianas, por lo que necesariamente se concluyó que no cabía el derecho de propiedad de las ondas que conforman el espectro radioeléctrico, sino que, a su respecto, sólo procede la concesión a los particulares otorgada por el Estado, adoptándose, en consecuencia, el concepto de que las ondas hertzianas son bienes nacionales de uso público.

En seguida, se consideró la propiedad de los bienes materiales y equipos con los cuales —utilizando el espectro radioeléctrico—, se ejerce la titularidad de la radiodifusión.

La Subcomisión fue partidaria de crear un sistema que termine con la anarquía que reina en la radiodifusión y que se traduce en que determinadas zonas del país existen radiodifusoras con 1 kilowatt de potencia, y en otras zonas, equipos que alcanzan fácilmente los 50 kilowatts. También se constató que existen regiones del país en las que la radiodifusión chilena es reemplazada por emisoras transandinas, como ocurre, por ejemplo, en algunas zonas de Magallanes.

En razón de lo anterior, y teniendo presente la necesidad de que en el país exista una sintonía nacional, se llegó a la conclusión de que es indispensable formar un conjunto de estaciones de radiodifusión, estableciéndose al efecto un requisito mínimo, como sería contar con una potencia de a lo menos 50 kilowatts, a lo largo de todo el país. Sin embargo, y en atención a que en estas condiciones difícilmente los particulares tendrían acceso a la concesión de la onda, se acordó que, reunidos estos requisitos mínimos —los que se afinarán oportunamente en un nivel técnico—, los particulares con capacidad económica suficiente para oponerse a un concurso de concesión, tendrían las facilidades que el caso exige y, aquellos que no la tuvieren, contarán con la ayuda del Estado no sólo en lo que se refiere a la concesión de la onda, sino también, a la concesión de los equipos necesarios.

Finalmente, en aquellas zonas en que ni siquiera la concesión de la onda y de los equipos resultara atractiva para el particular, se acordó que debe ser el propio Estado, a través de un ente autónomo ajeno al Gobierno, el que delegue en el concesionario, tanto la onda como los equipos que pertenezcan a esa entidad. Se acordó, además, recomendar como requisito limitante para postular a una concesión, la nacionalidad chilena de las personas interesadas en esta actividad.

Asimismo, hubo acuerdo en la Subcomisión para sugerir que debe evitarse, en lo posible, el monopolio de las concesiones, entendido este, en el sentido de que, bajo distintos nombres, una sola persona tenga la concesión de las radioemisoras en una zona determinada, lo que no obsta a que un concesionario tenga una red nacional no monopólica es decir, mantenga diferentes canales de radiodifusión en distintas zonas del país.

A continuación, explica el señor SCHWEITZER, la Subcomisión consideró el derecho de propiedad de la prensa escrita, involucrando en ella no sólo a los diarios, revistas y periódicos, sino también, a las editoriales.

Para este efecto, la Subcomisión escuchó los planteamientos que en su seno formuló el señor Arturo Fontaine, de modo de obtener una visión global de este medio de comunicación, en consideración a que esta Subcomisión cuenta, entre sus miembros, con representantes de la Asociación Nacional de la Prensa y de los diarios de provincia.

Sobre este particular, se trataron dos puntos fundamentales: el relativo a la titularidad del derecho de propiedad y, el que se refiere a la inexpropiabilidad de los diarios, revistas, periódicos y editoriales.

Respecto del primero de los mencionados puntos, se analizaron tres alternativas:

1. — Acceso a la propiedad de diarios, revistas, periódicos y editoriales para cualquiera persona, sin limitación alguna;
2. — Acceso a la propiedad de esos medios para aquellas personas que cumplan determinados requisitos establecidos en la ley, y
3. — Exclusión de determinadas personas, grupos o sectores que aún reuniendo las calidades exigidas por la ley, no deben tener acceso a la propiedad de estos medios.

Tras un arduo debate, se adoptó la segunda alternativa, esto es, la posibilidad de fundar y mantener diarios, revistas, periódicos y editoriales, en la forma y condiciones que la ley señale, todo ello, en virtud de los principios fundamentales que deben presidir el funcionamiento de los medios de comunicación social.

Asimismo, se acordó recomendar que de entre los requisitos exigidos, debe figurar, también, la calidad de chileno para los titulares del derecho de propiedad de estos medios de comunicación social.

En relación a la inexpropiabilidad, se suscitó un amplio debate, con intervención, incluso, del señor Arturo Fontaine, por cuanto algunos miembros estimaron necesario consignar que la garantía de la libertad de prensa implica la inexpropiabilidad de los medios por los cuales ésta se expresa. Tras un detallado análisis, examinado a la luz de la Carta de 1925

—que primitivamente no contenía disposición alguna en materia de expropiación—, se concluyó que debe mencionarse expresamente la garantía de inexpropiabilidad para evitar así que, por la vía genérica, se pueda llegar a la expropiabilidad de la prensa escrita.

A continuación, el señor SCHWEITZER expresa que en las últimas sesiones de la Subcomisión se hizo el análisis del derecho de propiedad de televisión, tema que suscitó un amplio y profundo debate.

En principio, se distinguieron cinco fórmulas para enfrentar este problema:

1.—Dejar la televisión en poder del Estado; 2.—Posibilitar el acceso a ella a los particulares, con exclusión de cualquier otra entidad; 3.—Establecer un régimen mixto, con participación del Estado con sus propios canales, por una parte, y con participación de los particulares, por otra; 4.—Excluir tanto al Estado como a los particulares de la función televisiva, entregándola, íntegramente, a las Universidades, y 5.—Mantener la actual fórmula; esto es, la existencia de canales de televisión del Estado y de las Universidades.

En definitiva, de estas cinco opciones, se extrajeron dos en torno a las cuales se centró el debate:

1. — Mantener el actual sistema, o bien, 2. —La posibilidad de reconocer a la televisión privada o comercial.

Para abordar este problema con la mayor amplitud posible, se invitó a las siguientes personas, a fin de que expusieran sus puntos de vista acerca de esta materia:

1. — El señor Juan Enrique Silva, Fiscal de Televisión Nacional de Chile y coautor de la ley N° 17.377, orgánica de televisión;

2. — Señor Agustín Squella, Subdirector del Canal 4 de Televisión de Valparaíso, organizador de un seminario a nivel académico sobre televisión, recientemente celebrado;

3. — Coronel señor Araos, Superintendente de Servicios Eléctricos y de Gas, y

4. — Señor Bartolomé de Serena, autor del proyecto e instalación de la red nacional de televisión, funcionario de ENTEL.

Después de largas deliberaciones, diversos miembros de la Subcomisión propusieron algunas ideas o fórmulas, que, en definitiva, se concretaron en el siguiente acuerdo, adoptado por mayoría de votos:

mantener el actual sistema; esto es, reservar al Estado y a las Universidades la titularidad de la función televisiva. Sin embargo, se dejó constancia que debido a la conveniencia nacional del momento, esta proposición solamente tendrá vigencia en tanto dure la situación de



emergencia que vive el país, no importando, por cierto, un criterio permanente y de principios que excluya absolutamente el ingreso de la televisión privada.

El señor SCHWEITZER advierte que, en este sentido, el debate suscitado se debió a la experiencia vivida en los tres últimos años, en los que se pudo apreciar la acción decidida y tenaz del Canal 13 de Televisión; pero pudo haber ocurrido que en un contexto distinto, dicho Canal hubiera adoptado la posición contraria, con lo cual la televisión no habría ofrecido la menor garantía a los sectores de oposición, toda vez que los Canales 7 y 9 —este último usurpado—, se colocaron en una situación sectaria y antidemocrática, de todos conocida.

En virtud de estas consideraciones, los partidarios de la televisión privada aducían que de haber existido la alternativa de un canal universitario (Canal 13) comprometido con el proceso de desinformación en que estaba empeñada la Unidad Popular, no se habría dado, en el campo de la televisión, la situación que se produjo en otros órganos de difusión, como la prensa y la radio que, al estar algunos en manos de particulares, facilitó el acceso a ellos a los sectores de oposición. De modo entonces, insiste el señor Schweitzer, los partidarios de la fórmula actual, lo hacen pensando en que la emergencia que se vive, exige esta medida, sin que ello importe un criterio general permanente.

En definitiva, esta moción fue aprobada por cinco votos contra cuatro, dándosele categoría de ley a la norma que la imponga. Respecto de esto último, también se suscitó un amplio debate en la Subcomisión, ya que algunos de sus miembros estimaron que dicha norma debía tener carácter constitucional, con lo cual se hacía prácticamente imposible que, en lo futuro, pudiese existir la televisión privada

Dicho acuerdo —seis votos a favor de la posición que entrega a la ley la reglamentación de esta materia, contra tres que estimaron que debía tener rango constitucional—, permite dar cumplimiento al principio general básico en que se contiene la libertad de expresión, ya que para obtener la titularidad de la función televisiva, debe estarse solamente a los términos que fije la ley.

Por último, se destacó la necesidad de determinar si dentro del sistema adoptado, podría, el resto de las Universidades que actualmente no poseen canales de televisión, hacer uso de este derecho. Se estimó útil declarar, expresamente, que sólo las Universidades que hasta el momento han obtenido concesión de canales, podrán seguir ejerciendo la función televisiva, excluyendo en consecuencia, a las restantes.

Sobre esta materia, el señor Juan Hamilton fue de opinión de que las Universidades concesionarias de canales de televisión tenían un derecho ya consagrado en nuestro actual texto constitucional, lo que provocó un debate cuya conclusión principal fue de que, si bien la Constitución que nos rige,

sirve de punto de referencia en la tarea de elaborar un nuevo ordenamiento, no es aceptable la tesis de que esta Constitución vigente consagra derechos que el nuevo texto deba necesariamente respetar.

Sentado, entonces, el principio de que los derechos adquiridos en virtud de la actual Constitución pueden ser modificados o suprimidos en el nuevo texto, y por razones de conveniencia y temporalidad, se acordó reservar al Estado y a las Universidades que actualmente operan canales de televisión, la función televisiva, sin perjuicio de que la ley podrá, en la forma y condiciones que ella misma fije, permitir el acceso a la concesión al resto de las Universidades.

El señor SCHWEITZER explica, a continuación, que lo anteriormente reseñado, sintetiza la labor cumplida por la Subcomisión encargada del Estatuto Legal de los Medios de Comunicación, anunciando que las próximas sesiones de la Subcomisión, tendrán por objeto ocuparse del análisis de los sistemas de control de los diferentes medios, tal como lo expresara al comienzo de su intervención.

Finalmente, hace presente que extraoficialmente ha tomado conocimiento de la existencia de Comisiones de Trabajo, independientes de la Comisión de Reforma, que desarrollan estudios afines, por lo que sugiere se establezca una coordinación adecuada con el objeto de evitar la dispersión de esfuerzos.

La misma inquietud es planteada, a continuación, por el señor Hernán Sepúlveda Cañas, quien también es partidario de buscar vías de solución para este problema.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa, en primer lugar, los agradecimientos de la Comisión de Reforma Constitucional al Presidente de la Subcomisión encargada de la redacción del Estatuto Legal de los Medios de Comunicación Social, tanto por el trabajo realizado como por la documentada cuenta que ha hecho.

En relación con las inquietudes planteadas por los señores Sepúlveda y Schweitzer en orden a que existen otras Comisiones desvinculadas de la Comisión y Subcomisiones de Reforma Constitucional, que están estudiando materias afines, el señor Ortúzar hace presente que se tomarán las medidas necesarias a fin de adecuar la coordinación correspondiente, y con ello, evitar que se efectúen trabajos paralelos.

En el mismo orden, expresa que es inconveniente, sin la debida coordinación con la Comisión, la dictación de una legislación de emergencia que pueda contradecirse, en el futuro, con los principios del nuevo texto constitucional y sus leyes complementarias, circunstancia que la ha hecho presente en el seno de la Junta de Gobierno.

A continuación, el señor ORTUZAR (Presidente) ofrece la palabra al señor José María Eyzaguirre García de la Huerta, Presidente de la Subcomisión de

Reforma Constitucional en lo relativo al Derecho de Propiedad.

El señor EYZAGUIRRE declara que la Subcomisión que preside, ha celebrado, hasta la fecha, diez sesiones, desarrollando una labor, que por la índole de las materias que debe abordar, es diferente a la de las restantes Subcomisiones.

En efecto, la Subcomisión encargada de proponer un Estatuto del Derecho de Propiedad adoptó, desde su sesión constitutiva, un método de trabajo denominado concéntrico; esto es, estudiar, en primer lugar, la totalidad del texto del Nº 10 del artículo 10 de la actual Constitución y las distintas modalidades de propiedad que consagra nuestro ordenamiento, a fin de tener una visión de conjunto de todo el sistema de propiedad vigente en el país.

Una vez agotado este análisis, corresponderá entrar al detalle de redacción, tanto del texto constitucional como de algunas proposiciones de leyes complementarias sobre cada una de las especies de propiedad.

Con todo, la Subcomisión, unánimemente, fue de parecer de que es absolutamente necesario fortalecer el derecho de propiedad en su contexto general y rodearlo de las garantías y seguridades compatibles con la función social que debe cumplir.

En este orden, se suscitó un debate en el seno de la Subcomisión acerca de si es o no conveniente mantener la actual nomenclatura del encabezamiento del precepto que consagra el derecho de propiedad, o bien reeditar la redacción que primitivamente tenía el texto de 1925, en el sentido de declarar inviolable esta garantía. Algunos miembros de la Subcomisión manifestaron que al consagrar la inviolabilidad, se le otorga al derecho de propiedad un rango superior con respecto a otros, pues la Constitución reconoce todos los derechos pero no dice que son inviolables y, en consecuencia, se sitúan en un mismo nivel, de donde el derecho de propiedad puede ser limitado, ya sea por expropiación como fines de utilidad pública, mediante la reserva, caducidad, etc., como ocurre con ciertas modalidades de propiedad.

Respecto de esta materia, hubo sólo consideraciones de orden general, no adoptándose, por lo tanto, ningún acuerdo específico.

En segundo lugar, se efectuó un profundo análisis acerca de la función social de la propiedad, en términos de que en la actualidad no se concibe la consagración del derecho de propiedad, sin que, al mismo tiempo, su titular no cumpla con la función social que éste lleva implícito. Es decir, hubo consenso en la Subcomisión en orden a que la función social no es una obligación anexa del propietario sino que es un elemento que forma parte del derecho. Así por ejemplo, la propiedad agrícola no puede ser ejercida sino en el sentido de proporcionar a su titular y a la comunidad toda, los alimentos y recursos necesarios para su subsistencia.

En todo caso, se estimó necesario modificar, sustancialmente, el concepto de función social que consagra el N° 10 del artículo 10 de la Constitución, debido a que la redacción del inciso segundo se presta a confusiones e interpretaciones incorrectas.

Posteriormente, se inició el estudio en particular de cada una de las formas de propiedad que contempla nuestra legislación y, primeramente, la de la propiedad minera, tema de suyo interesante, tanto desde el punto de vista técnico y jurídico, cuanto enfocado desde un ángulo económico y político.

Lo que primero advirtió la Subcomisión, continúa el señor EYZAGUIRRE, fue lo relativo a la reserva que nuestra Constitución contempla para el Estado en el caso de determinadas sustancias minerales, como por ejemplo, los hidrocarburos líquidos; esto es, petróleo, gas licuado y otros recursos. Se hizo ver la diferencia de tratamiento en el sentido de que para algunos recursos energéticos —como los mencionados—, la Constitución los reserva al Estado, en tanto que otros, tal vez más importantes, por ejemplo, los radiactivos, son susceptibles de acceder a los particulares.

A fin de esclarecer este problema, se formuló una consulta a la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, la que aún no ha sido evacuada.

Expresa a continuación que se entrevistó con el Presidente de ese organismo, quien le impuso que dicha Comisión está realizando un seminario técnico con entidades afines, cuyo objeto es establecer la conveniencia que tiene para el país la mantención del sistema de la reserva para el Estado de determinados recursos minerales.

A este respecto, surgieron dudas en el seno de la Subcomisión, sobre todo frente a la grave crisis petrolera que vive el mundo. En este orden, no es aventurado preguntarse si nuestro país contiene en el subsuelo cantidades de petróleo que no se han investigado por encontrarse reservada al Estado su prospección y explotación. Parece ser más lógico, en consecuencia, permitir a los particulares la realización de exploraciones y aún de explotación, bajo la tuición del Estado, en lugar de mantener el régimen de reserva actualmente vigente; todo ello, en razón de que se puede correr el riesgo de que, a raíz del progreso tecnológico, Chile se quede con esa riqueza sin explotar al descubrirse sustitutos, tal como ocurrió con el salitre y el carbón, perdiendo todo el caudal económico que significa el aprovechamiento de estos recursos.

Todas estas consideraciones, prosigue el señor Eyzaguirre, están siendo evaluadas por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica.

Dentro del campo propiamente jurídico, el debate se centró en la forma especial que, dada la naturaleza de las sustancias minerales, debe de revestir la propiedad minera.

Afirma el señor Eyzaguirre que la propiedad sobre los minerales no ha sido ni será nunca igual a las restantes modalidades de propiedad. Debe tener, por su propia naturaleza, un tratamiento excepcional que se traduzca en un Estatuto específico, separado de las demás normas sobre propiedad. Tal es así, que la Constitución de 1925 contempla el denominado dominio eminente del Estado sobre todas las minas, el que se transforma en dominio real concedido por el Estado al particular que descubre y explota un yacimiento.

Otro problema que debe ser tratado con el máximo de atención, es el que dice relación con la forma de amparo que se dará al propietario de un yacimiento. En la actualidad, el amparo se extiende sólo a la patente; es decir, el simple pago de una contribución, generalmente de bajo valor, le permite al empresario mantener este dominio especial sobre el yacimiento.

Se estimó que debía buscarse otra forma de amparo que no sólo significara el pago de una suma determinada de dinero sino que, asimismo, estableciera la obligación de explotar la mina, de manera de adecuarse a los términos de la política definida por el Gobierno en esta materia, la que se dio a conocer por el señor Ministro de Minería en el discurso con que inauguró las sesiones de la Comisión encargada del estudio de la reforma del Código de Minería. -

Ahora bien, actualmente, el sistema de propiedad minera no es el de dominio eminente sino el de dominio real. Es decir, el Estado tiene la propiedad absoluta, exclusiva, inalienable e imprescriptible sobre todos los recursos minerales existentes en el país, transformándose el propietario particular en concesionario administrativo, situación que, a juicio de la Subcomisión, parece ser exagerada.

Es de advertir, por otra parte, que al innovar sobre esta materia, debe procederse con extrema cautela por la incidencia relevante que, puede tener en relación con la nacionalización del cobre, toda vez que una modificación de las normas legales existentes puede, eventualmente, traer consecuencias negativas en la defensa de los intereses de Chile frente al proceso que tiene el país con las compañías norteamericanas en los Estados Unidos y en Europa.

Sobre este particular, se escuchó las observaciones y planteamientos formulados por el abogado jefe de la Oficina Especial creada para estos efectos, dependiente del Consejo de Defensa del Estado, señor Guillermo Pumpin, las que por su carácter, no fueron consignadas en actas; todo ello, sin perjuicio de que cuando la Comisión de Reforma aborde este problema, podrá citarse al profesor Pumpin o a algún miembro de la Subcomisión a fin de explicar las connotaciones de este caso.

En seguida, el señor EYZAGUIRRE declara que en la Subcomisión se nota la tendencia de reforzar y rodear del máximo de garantías, el derecho del

minero que descubre y explota nuevos yacimientos, haciendo más atractiva, además, la posibilidad de inversión, todo ello, mediante el establecimiento de fórmulas que la garanticen. Esto último, en razón de que la minería requiere de grandes recursos que el país no puede proporcionar, debiendo recurrirse entonces, a asociaciones con inversionistas extranjeros.

A continuación, el señor EYZAGUIRRE manifiesta que los miembros de la Subcomisión, señores Ruiz Bourgeois y Lira destacaron la importancia fundamental de incorporar, en el proceso productivo de los recursos minerales, el enorme avance tecnológico alcanzado por las potencias desarrolladas, el que, por razones de estrategia, se mantiene en reserva. Si el país no logra atraer dicha tecnología, nunca podrá desarrollar en condiciones óptimas todo el potencial mineralógico que posee, razón por la cual debe garantizarse, también, el debido resguardo para este aporte tan fundamentalmente importante en estas actividades.

En lo que dice relación con la denominación del derecho del minero sobre el yacimiento, el señor Eyzaguirre expresa que el criterio de la Subcomisión es muy amplio; puede llamársele concesión, derecho real administrativo, puede dársele rango constitucional especial que no sea de dominio, o bien volver a la antigua nomenclatura de derecho real y eminente. Lo importante es, en todo caso, dar seguridades de permanencia al titular del derecho para que así no se vea expuesto a perder su inversión en virtud de una decisión de la autoridad administrativa.

A continuación, el señor EVANS hace uso de la palabra a fin de consultar si existe alguna coordinación entre la Subcomisión encargada del estudio del Derecho de Propiedad y la Comisión del Ministerio de Minería encargada de la redacción del Código de Minería, ésta última, creada con posterioridad a la Subcomisión de Reforma Constitucional, ya que la referida Subcomisión ha abordado, en profundidad, todo lo relativo al estatuto constitucional de la propiedad minera, su naturaleza jurídica, la concesión, los requisitos y extensión del amparo, etc., materias que están íntimamente ligadas con lo que serán las disposiciones del Código de Minería.

Al efecto, el señor EYZAGUIRRE informa que dos destacados profesores son miembros, a la vez, de ambas Comisiones: los señores Carlos Ruiz y Samuel Lira. Dichos personeros efectúan la correspondiente coordinación informando a ambas Comisiones de las ideas y planteamientos que se formulan en cada una de ellas.

Continuando con su exposición sobre los estudios relativos a la propiedad minera, el señor EYZAGUIRRE expresa que merece especial atención la situación del cobre y todo lo referente a su Estatuto Constitucional de nacionalización. Dentro del análisis del texto constitucional, se observa una innecesaria reglamentación, con lo que nuestra Carta pierde su carácter de tal; esto es, de norma general y superior que informa a la ley ordinaria, descendiendo a menudencias impropias de una Carta Política, como por ejemplo, nombrar a las compañías afectas a la nacionalización, situación

esta última que debe ser corregida.

Por otra parte, existe el claro propósito de la Junta de Gobierno de mantener lo obrado en materia de nacionalización del cobre, propósito compartido por la totalidad del país, de manera, entonces, que se deberán arbitrar los medios para lograr un estatuto que contemple disposiciones tendientes a solucionar toda la problemática del cobre, que no afecte, en modo alguno, el proceso de nacionalización. Dicho estatuto, deberá expresarse ya sea en el texto constitucional, en una ley ordinaria o bien, a través de una norma intermedia entre la Constitución y la ley común.

Finalmente, el señor EYZAGUIRRE reafirma que estas dificultades que se observan respecto de los recursos minerales, deberán abordarse con mayor profundidad y detenimiento, siendo necesario, al efecto, que la Comisión de Reforma Constitucional adopte un pronunciamiento acerca de la conveniencia de crear, quizás, algún rango entre el texto constitucional y la ley ordinaria, en el que podrían incluirse todas las materias relacionadas con nuestra riqueza minera.

A continuación, el señor EYZAGUIRRE se refiere al análisis realizado por la Subcomisión acerca de las características del Derecho de Propiedad Agrícola.

Expresa, en primer lugar, que después de un interesante debate en torno a esta materia, se evidenció la necesidad de introducir importantes modificaciones al actual estatuto constitucional. Desde luego, La Subcomisión fue de opinión unánime en orden a suprimir el trato discriminatorio que, en materia de expropiaciones, establece la Constitución; especialmente, en lo que dice relación con las modalidades de pago o indemnización —el que se efectúa de conformidad al avalúo fiscal del bien expropiado—, como también, reducir los plazos de cancelación, todo ello, en atención a que si se mantiene el sistema empleado para fines de reforma agraria, se hará imposible un desarrollo agrícola eficiente y económico.

El proceso de reforma agraria, prosigue el señor Eyzaguirre, es temporal; se desarrolla en el tiempo y, una vez consolidado, la propiedad reformada debe ceñirse al mismo tratamiento jurídico que tiene el resto de las unidades agrícolas. Esta es la idea que se ha formado la Subcomisión, sin perjuicio de establecer disposiciones transitorias aplicables a aquellas unidades agrícolas respecto de las cuales el proceso de reforma agraria aún se encuentre pendiente.

En consecuencia, el criterio de la Subcomisión, es crear un Estatuto General de la Propiedad Agrícola, terminando así con discriminaciones odiosas que se producen en virtud de la existencia de numerosas disposiciones que dan un tratamiento distinto a los diversos tipos de propiedad agrícola.

Este tema, de suyo delicado, y la importante función social que debe cumplir la propiedad agrícola, son las preocupaciones fundamentales que, sobre esta materia, tiene la Subcomisión.

Debe, asimismo, establecerse en el texto constitucional, la obligación del propietario de hacer trabajar su tierra en forma medianamente eficiente. A este respecto, existen algunas redacciones tentativas, preparadas por los señores Philippi y Rodríguez, ambos miembros de la Subcomisión.

También ha sido objeto de un arduo debate en la Subcomisión, continúa el señor EYZAGUIRRE, la posibilidad de consagrar en el texto constitucional, la inexpropiabilidad de determinadas unidades agrícolas.

Al respecto, la Junta de Gobierno ha dictado un decreto ley, recientemente publicado en el Diario Oficial, por el que se establece la inexpropiabilidad de los predios agrícolas cuyas superficies no excedan la cantidad de hectáreas que en dicho decreto se consignan; con lo cual, se podrían derivar algunas dificultades en la redacción final del Estatuto Constitucional que regule esta materia. Por ejemplo, expresar en la Carta Fundamental, la tabla de conversión de hectáreas físicas a hectáreas básicas, entorpecería aún más la solución del problema, si se considera que dicha tabla contiene evidentes errores, los que han ocasionado la destrucción de buena parte de la riqueza agrícola en algunas zonas del país, especialmente en Magallanes.

Por las consideraciones expuestas, el señor EYZAGUIRRE estima que la Subcomisión se inclina por no establecer normas sobre inexpropiabilidad de determinadas superficies en razón de que parece no ser necesario dicho resguardo.

A continuación, el señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, aún no conociendo el texto del decreto ley mencionado, piensa que esta idea dice relación con una buena o mala explotación, sin que ello signifique, de manera alguna, que no se podrá proceder a la expropiación, toda vez que dicha medida será necesaria, por ejemplo, en caso de programar el trazado de una línea férrea en los terrenos de un predio, evento en el cual se podrá expropiar por causa de utilidad pública.

El señor EYZAGUIRRE ratifica la opinión del señor Ortúzar en el sentido de que, obviamente, la inexpropiabilidad a que se refiere el mencionado decreto, sólo se aplica a fines agrícolas; pero, afirma, si se contempla dentro de la legislación la expropiabilidad, con previo pago al contado, de la pequeña propiedad agrícola y aún la casa habitación del propietario, no se divisa la razón por la que se declara inexpropiable determinada superficie. Si bien esta situación se justifica plenamente en la actualidad, dado el estatuto excepcional que tiene la propiedad agrícola, la intención de la Subcomisión es volver al estatuto normal de este tipo de propiedad, caso en el cual no habría necesidad de establecer excepciones que resultarían odiosas frente a las demás formas de dominio.

En seguida, agregó, se procedió al estudio de la propiedad de las aguas, al cual hace referencia la Constitución actual y que, por su naturaleza, presenta aspectos de mucha complejidad. En este sentido, se escuchó al



Director General de Aguas y a sus asesores, quienes hicieron una completa exposición sobre esta materia.

Cabe advertir, prosigue el señor EYZAGUIRRE, que las aguas nunca han sido objeto de propiedad privada, ya que desde la dictación del Código Civil se las ha definido como bienes nacionales de uso público, con excepción de los ríos que nacen y mueren en una misma heredad y los lagos que no son navegables por barcos de determinados tonelaje. Pero, posteriormente, el ordenamiento constitucional estableció que todas las aguas, aún las excepciones nombradas, constituyen bienes nacionales de uso público.

La figura que se usa actualmente es, en lugar de un derecho de dominio, el derecho de aprovechamiento de aguas concedidos por el Estado a los propietarios para el resguardo y explotación de sus predios, o bien para el funcionamiento de las industrias y agua potable para las poblaciones; es decir, existen diversos tipos de concesión.

La Subcomisión ha estimado que debe establecerse un régimen que, sin importar el reconocimiento de un derecho de dominio sobre las aguas, permita asegurar las inversiones que conforman una infraestructura tendiente a lograr el mejor aprovechamiento de este elemento, tales como redes de canales, tranques de almacenamiento, etc.

En definitiva se pretende reforzar el derecho de aprovechamiento y evitar que se cometan irregularidades, como por ejemplo, fijar una tasa desproporcionada y arbitraria respecto del uso del agua en una zona determinada, lo que provocaría la caducidad del derecho de aprovechamiento de que pueden gozar los particulares.

Por último, deben buscarse las fórmulas que permitan el establecimiento de recursos ante órganos jurisdiccionales independientes —en general se ha pensado en los tribunales ordinarios de justicia— que diriman los conflictos que se produzcan entre los particulares y las autoridades administrativas, respecto a la capa de riego que debe asignarse a un determinado predio. En todo caso, el fallo con que el órgano jurisdiccional resuelva este tipo de contiendas, debe ajustarse a derecho.

El señor EYZAGUIRRE expresa, a continuación, que aún se encuentra pendiente el análisis de la propiedad industrial, y dentro de ella, toda la legislación que afecta a la industria a través de la Dirección de Industria y Comercio, la que fue aplicada durante el régimen pasado en forma tendenciosa mediante los llamados resquicios legales. Anuncia que en una próxima sesión, la Subcomisión conocerá en detalle esta materia, como también, lo relacionado con la propiedad intelectual, la que está íntimamente vinculada al tema de la propiedad industrial, y lo que dice relación con la propiedad de los inventos.

Respecto de este último punto, advierte que Chile ha suscrito compromisos internacionales, como por ejemplo, el llamado Pacto Andino, en los que se han producido resoluciones que tienen una gran incidencia en el problema de la propiedad de invenciones tecnológicas. Sobre este particular, expresa

que los países integrantes del Pacto Andino miran con especial preocupación la situación que se ha producido con ocasión de una resolución que ha provocado poco interés en los países que cuentan con tecnología avanzada para ser aplicada en la región, lo que se traduce, en definitiva, en un verdadero aislamiento de las naciones que conforman el acuerdo andino. Dicha resolución, concluye, está siendo revisada a fin de adecuarla a las nuevas necesidades que se han creado en la zona.

Lo anteriormente reseñado, ha sido la labor desarrollada por la Subcomisión hasta la fecha. El sistema concéntrico adoptado, permite volver sobre cada uno de los temas, analizarlos y adoptar los acuerdos correspondientes. En todo caso, no se han tomado decisiones parciales en tanto no se tenga una visión completa de todo el sistema de propiedad en Chile, sobre todo, por la complejidad del tema, lo que, a su vez, no permite decidir con facilidad la redacción adecuada para cada una de las materias que se deben abordar.

El señor EYZAGUIRRE finaliza su intervención diciendo que la Subcomisión cuenta con la asesoría de los señores Rodemil Torres y Arturo Marín. Con todo, se advierten algunas dificultades en relación con la disponibilidad de personal de taquígrafos que permitan confeccionar con rapidez las actas de las sesiones, situación que reviste cierta gravedad, toda vez que la reforma constitucional en materia de derecho de propiedad cobra especial importancia en atención a que gran parte de los recursos de inaplicabilidad que se interpongan posteriormente ante los tribunales de justicia, se van a basar en el quebrantamiento de las normas que regulen el derecho de propiedad.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta el reconocimiento de los miembros de la Comisión de Reforma Constitucional por el interesante trabajo desarrollado por la Subcomisión relativa al Derecho de Propiedad, a la vez que expresa que se tomarán las medidas adecuadas para solucionar el problema administrativo relativo a la disponibilidad de los elementos necesarios para que pueda desarrollar sus funciones normalmente.

En seguida el señor Presidente ofrece la palabra al señor Tomás Lackington, Presidente de la Subcomisión de Reforma Constitucional encargada del estudio del nuevo Régimen Administrativo Interior y Descentralización Administrativa y Regional.

El señor LACKINGTON formula, en primer lugar, algunas observaciones respecto de la exposición del señor José María Eyzaguirre.

Al efecto, recuerda que se desempeñó como asesor del Comité Económico de Ministros, por lo que puede explicar las razones que motivaron el decreto sobre inexpropiabilidad de los predios de hasta 40 hectáreas básicas. Hace presente, previamente, que el Gobierno está vivamente interesado en que se inicie rápidamente el proceso productivo en la agricultura, para lo cual se requiere de fuertes inversiones, las que deben estar rodeadas de ciertas garantías y seguridades, como por ejemplo, la de inexpropiabilidad.

A continuación, el señor LACKINGTON solícita información al Presidente de la Subcomisión de Reforma en lo que se refiere al derecho de propiedad, acerca de si en lo atinente al derecho de propiedad industrial, la Subcomisión ha programado alguna coordinación con la Corporación de Fomento de la Producción que ha constituido una Comisión encargada del estudio de este tema.

El señor EYZAGUIRRE pregunta, a su vez, si el señor Lackington se refiere a la propiedad de la empresa o a la de los inventos o recursos tecnológicos; lo que se responde diciendo que la referencia está hecha a la propiedad de la empresa. El señor Eyzaguirre manifiesta que en virtud de que este punto específico ha sido encargado para su estudio a una Comisión especial, la Subcomisión no ha creído oportuno analizarlo paralelamente, lo que no obsta a que, sin entrar al estudio de la propiedad de la empresa y de los regímenes de participación, se pueda establecer la adecuada coordinación con esa Comisión especial.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere efectuar dicha coordinación, por la incidencia que tienen los trabajos que desarrollan ambas Comisiones y, al efecto, señala que el señor Presidente de la Subcomisión de Reforma Constitucional del Derecho de Propiedad, podría establecer los contactos correspondientes con los miembros o con el Presidente de la Comisión de CORFO.

El señor LACKINGTON, iniciando su exposición, advierte que la Subcomisión que preside se constituyó con posterioridad al resto de las Subcomisiones de Reforma Constitucional, habiendo celebrado hasta la fecha cinco sesiones. Manifiesta que él se ha incorporado como Presidente solamente en la penúltima reunión, en atención a que se encontraba ausente en el extranjero cumpliendo una misión de Gobierno.

A continuación, expresa que la Subcomisión ha dividido su trabajo en tres temas de estudio: 1) definir cuál será la política de desarrollo regional del Gobierno; 2) precisar el concepto de regionalización propiamente tal, y 3) definir el concepto de descentralización administrativa.

En lo relativo a la política de desarrollo regional y regionalización, se ha constituido un grupo de estudio a través de la Oficina de Planificación Nacional y en cuanto a la descentralización administrativa, existe un Comité que trata esta materia formado por los señores Aylwin y Flisfisch, ambos miembros de la Subcomisión.

Las tres materias en que se ha dividido el trabajo de la Subcomisión, son de extraordinaria complejidad debido a las ramificaciones que cada una de ellas tiene en diferentes sectores de la actividad nacional. Además, el Gobierno ha solicitado se obtengan rápidamente las conclusiones en lo relativo a la política de desarrollo regional, con el objeto de evitar las posibles contradicciones entre ésta y los objetivos de desarrollo económico y social a nivel nacional; es decir, si a una zona atrasada del país se le

asignan determinados recursos, se estarían sacrificando objetivos tales como la tasa de crecimiento global nacional. Por ello, la Subcomisión estará en condiciones de entregar su informe sobre política de desarrollo regional, el día 31 de diciembre del presente año.

En cuanto a la regionalización —tema de muy difícil tratamiento— ODEPLAN ha realizado tres estudios que dividen al país en cinco, siete y once regiones, respectivamente. Dichos estudios se basan en fundamentos de orden técnico, económico, sociales y políticos y, uno de ellos, incorpora un elemento adicional, de fundamental importancia en la situación que vive el país, como es la seguridad nacional, referida a dos regiones: los extremos norte y sur de la Nación.

La Subcomisión ha analizado estos trabajos considerando los distintos factores que se tomaron en cuenta para su realización y también entregará su primer informe en la fecha antes indicada.

En lo que dice relación con la descentralización administrativa, el Comité formado por los señores Aylwin y Flisfisch puso a disposición de la Subcomisión un estudio que será analizado próximamente.

En otro orden, el señor LACKINGTON plantea la situación que se ha producido respecto de la creación de otros organismos encargados, por otras autoridades, de estudiar temas afines con los de las Subcomisiones. Con el objeto de evitar la duplicidad de esfuerzos, manifiesta que se ha puesto en contacto con dichos organismos, especialmente con el Comité Asesor de la Junta de Gobierno que preside el Coronel señor Canessa, el cual está encargado del estudio de la reforma administrativa de todo el país; es decir, la reestructuración de los Ministerios, Servicios Públicos, etc., como también de la regionalización, tema este último, que debe estudiarse con la debida coordinación con esta Comisión, para lo cual se celebrará próximamente, una reunión conjunta.

Hace presente, que este problema se está produciendo, también, en otro tipo de estudios y, en ocasiones, los grupos técnicos varían en calidad y eficiencia, entorpeciendo la efectiva labor de asesoramiento a la Junta de Gobierno.

Por último, insiste en que el próximo 31 de diciembre, la Subcomisión entregará un informe relativo a política de desarrollo regional y regionalización definitiva y una proposición de descentralización administrativa en todos sus niveles: función de los Gobernadores, descentralización de los Servicios Públicos, etc.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere que en el evento de que no se solucionen los problemas de falta de coordinación que afectan a esa Subcomisión, ellos se vuelvan a hacer nuevamente presente a la Comisión de Reforma, para solicitar, de la Junta de Gobierno, se arbitren las medidas que el caso exige.

Finalmente, el señor ORTUZAR manifiesta los agradecimientos de los miembros de la Comisión de Reforma Constitucional por la labor desarrollada por esa Subcomisión en cumplimiento de las tareas que le fueron encomendadas.

A continuación, hace uso de la palabra el señor FERNANDEZ (Presidente Subrogante de la Subcomisión Municipal), para advertir que, a la luz de las exposiciones de los señores Presidentes de las diferentes Subcomisiones, se aprecia que éstas se han guiado por sistemas de trabajo enteramente distintos, en razón de no contar con algunas normas directrices de la Comisión de Reforma Constitucional a las cuales deban ceñirse.

En el mismo orden, expresa que el régimen municipal chileno se encuentra en crisis desde hace ya largo tiempo y ha sido objeto de prolongados estudios, seminarios y congresos, con participación de las mismas personas que integran actualmente la Subcomisión encargada de este problema, como por ejemplo, el señor Arturo Aylwin, quien, incluso, ha publicado una obra muy completa sobre la situación crítica del Municipio chileno.

Hace esta declaración, con el objeto de que no se crea que ha habido un afán desmedido de parte de la Subcomisión en orden a formular proposiciones concretas en esta reunión, sino que, por el contrario, la unanimidad de criterios se ha producido en virtud del consenso previo acerca de los factores de influencia del mal funcionamiento de la estructura municipal.

En relación con lo anterior expresa que, si bien en el preinforme presentado se proponen ciertos planteamientos, es menester buscar una fórmula que permita continuar con la tarea de la Subcomisión, contando, a la vez, con un pronunciamiento de la Comisión de Reformas sobre estas materias.

El señor ORTUZAR (Presidente) reconoce, a continuación, que el memorándum de intenciones constitucionales elaborado por la Comisión Constituyente no contiene ideas respecto del nuevo régimen municipal, toda vez que se ha estimado que por lo complejo y delicado del tema, es preciso contar con un preinforme ilustrativo de la Subcomisión antes de avanzar opiniones. Con este preinforme, prosigue, la Comisión estará en condiciones de abocarse al análisis de este problema y resolver sobre sus lineamientos generales.

Reitera, a continuación, los agradecimientos de los miembros de la Comisión  
De Reforma Constitucional, a todos los señores Presidentes de las Subcomisiones por  
La exhaustiva e interesante labor que han desarrollado hasta la fecha en cumplimiento  
De las funciones que le fueron encomendadas.

— Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

## **REPUBLICA DE CHILE**

### **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

#### **SESION 20ª, CELEBRADA EN 15 DE ENERO DE 1974**

1. — Cuenta de las comunicaciones recibidas en Secretaria
2. —Respuesta de la Comisión a un documento del profesor señor Carlos Cruz Coke Ossa en el que se contienen sus opiniones sobre el memorándum elaborado por la Comisión acerca de las metas u objetivos en que se deberá inspirar el nuevo texto constitucional. (Este último documento se acompaña como anexo del acta)
3. —Pronunciamiento de la Comisión recaído en un informe elaborado por la Subcomisión encargada del estudio del nuevo Régimen Municipal
4. —Acuerdo para invitar a los profesores de Derecho Constitucional de las diversas Universidades del país, con el objeto de escuchar sus planteamientos respecto del memorándum de intenciones constitucionales elaborado por la Comisión. Invitación especial al profesor señor Jorge Guzmán Dinator
5. —Informe del Presidente del Colegio de Abogados, don Alejandro Silva Bascuñán, con el cual da cuenta de las actividades realizadas a raíz de la gira que efectuó al exterior, la Comisión de Juristas que indica

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Enrique Evans de la Cuadra y Alejandro Silva Bascuñán.

Concurre, también, el señor Subsecretario de Justicia, don Max Silva del Campo.

Actúa de Secretario de la Comisión, la que en esta oportunidad se reúne en Comité debido a la falta de quórum reglamentario, don Rafael Eyzaguirre Echeverría.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) da cuenta de las siguientes comunicaciones recibidas por la Secretaría:

Dos del General de Ejército, Presidente de la Junta de Gobierno, don Augusto Pinochet Ugarte.

Con la primera, remite opiniones sobre las nuevas bases constitucionales formuladas por el profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile, don Carlos Cruz Coke Ossa.

Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión. El documento se adjunta como anexo del Acta (página 10)

El señor ORTUZAR (Presidente) estima conveniente que la respuesta que, en nombre de la Comisión, dio a esa comunicación se incorpore en la Cuenta, porque de otra manera quedaría constancia en el Acta, única y exclusivamente, de la comunicación del señor Cruz Coke.

—Se accede a esta proposición.

El texto de la respuesta es el siguiente:

#### “BASES DE UNA NUEVA CONSTITUCION PARA CHILE”

“Con respecto a algunas publicaciones efectuadas especialmente en el diario “El Mercurio” relativas a esta materia, la Comisión designada por la H. Junta de Gobierno para elaborar un anteproyecto de nueva Constitución Política del Estado, declara:

1. — Que hace poco sometió a la consideración de la H. Junta de Gobierno un primer memorándum que contiene las “metas u objetivos fundamentales para la nueva Constitución Política de la República”, el que, adicionado de acuerdo con las observaciones que sugirió la Junta, fue dado a la publicidad con su aprobación;
- 2.— Que como se precisa en la nota con que fue acompañado dicho documento a la Junta de Gobierno, este memorándum sólo se limita a expresar los grandes principios que inspirarán la Nueva Carta Fundamental,



razón por la cual no se extiende a señalar los mecanismos o instrumentos para concretar esos propósitos. Tampoco se consignan en él los conceptos de orden internacional que debe contemplar la Constitución, materia que al igual que otras, serán tratadas posteriormente;

3.-\_ Que la Comisión, por la naturaleza de su cometido, no estima conveniente y menos en esta etapa inicial de su trabajo, entrar en polémica pública acerca de los estudios que se le han encomendado;

4.- Que la Comisión invitará oportunamente a todos los profesores de Derecho Constitucional de las distintas Escuelas Universitarias a fin de que hagan llegar sus aportes, que estamos ciertos serán valiosos;

Con relación a las observaciones formuladas en "El Mercurio" de ayer por el profesor Carlos Cruz-Coke, ha estimado conveniente, sin embargo, antes de invitarlo, enviarle una copia del memorándum a fin de que tenga la oportunidad de leerlo, ya que el contenido de su artículo revela que lo desconoce.

Enrique Ortúzar Escobar, Presidente de la Comisión".

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) continúa dando lectura a la Cuenta:

Con la siguiente, remite sugerencias para la nueva Constitución de la República, formuladas por el señor Mario Espinoza H.

—Se manda archivarla.

Una del señor Ministro Secretario General de Gobierno, Coronel don Pedro Ewing Hodar, con la que comunica que la Excma. Junta de Gobierno ha acordado que la señora Alicia Romo Román integre esta Comisión Constituyente.

—Se mandó contestar, anunciando que se adoptarán las medidas conducentes para que la señora Romo Román se incorpore a este organismo.

Una del señor Ministro de la Vivienda y Urbanismo, con la que acusa recibo y agradece el envío del memorándum que esta Comisión ha redactado y que contiene las metas u objetivos fundamentales de la nueva Constitución Política de la República.

—Se manda archivarla.

Una del señor Contralor General de la República, con la cual agradece el envío del memorándum que contiene las metas u objetivos del nuevo texto constitucional y manifiesta su reconocimiento por la inclusión, en dicho documento, de diversos conceptos relativos al organismo Contralor a su cargo.

—Se manda archivarla.

Una del señor Alcalde de Santiago, Coronel (R) don Hernán Sepúlveda Cañas, con la que envía copia del trabajo preparado por el profesor señor Cruz Coke, sobre bases para una nueva Constitución chilena.

—Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión.

Una del señor Eduardo Alvarez Taricco, abogado Inspector Visitador General del Ministerio del Interior, con la que pone en nuestro conocimiento la creación de una Comisión en el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para aportar ideas a la nueva Constitución, la -que está integrada por los señores Juan Andalaft Jesam, Oscar Marín Valenzuela, Danor Peña Espinoza y Miroslav Kovacic Munitic.

-Se manda archivarla y, además, ponerla en conocimiento de la Subcomisión encargada del estudio del nuevo régimen municipal.

Otra del mismo señor Alvarez Taricco, con la que informa sobre la creación de una Comisión, en el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, encargada del estudio de los siguientes temas: Ley Antimonopolios, Ley de Delito Económico, Ley de Arriendos y Legislación Industrial de Arica. La Comisión está integrada por las siguientes personas: Héctor Bórquez Rojas, Hugo Llanos Mansilla y Oscar Aitken Lavanchy.

—Se manda archivarla y, además, ponerla en conocimiento de la Subcomisión relativa al Derecho de Propiedad.

Una del señor Subsecretario General de Gobierno, y otra del Jefe de Gabinete del señor Ministro de Justicia, don Guillermo Bruna Contreras, con las que acompañan dos trabajos que inciden en la orientación que, a juicio de sus autores, deberían tener los Tribunales Administrativos, realizados por los señores Vicente Barzana y Jorge Bendjerot.

—Pasan a la Subcomisión relativa al Poder Judicial.

Una del señor Contraalmirante Sergio Huidobro Justiniano, Jefe del Gabinete del Comandante en Jefe de la Armada y Miembro de la Junta de Gobierno, don José Toribio Merino Castro, con la cual acompaña sugerencias enviadas por el Oficial de Marina señor Harold Robert Foxley relativas al proyecto de nueva Constitución Política de la República.

—Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión.

Una del señor Alejandro Silva Bascuñán, con la cual acompaña su informe presentado al Colegio de Abogados con el que da cuenta de las actividades realizadas a raíz de la gira que efectuó la Comisión de Juristas al exterior.

—Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión. (El documento se inserta como anexo del acta, página 13).

Dos del señor Presidente de la Subcomisión relativa al Poder Judicial:  
Con la primera, comunica la renuncia presentada a su cargo de miembro de esa Subcomisión del señor Gabriel Ogalde Márquez y propone, en su reemplazo, a don Hernán Cornejo Loyola, Juez Titular del Séptimo Juzgado del Crimen de Mayor Cuantía de Santiago.

—Se mandó contestar, aceptando la nueva designación.

Con la siguiente, solicita información sobre el pensamiento de la Comisión respecto al rol constitucional que jugará el Poder Judicial en el nuevo ordenamiento constitucional.

—Se mandó contestar, adjuntando copia de la parte pertinente del memorándum de intenciones elaborado por la Comisión.

Dos del señor Presidente de la Subcomisión de Reforma Constitucional en lo relativo a las Inscripciones Electorales, Ley de Elecciones y Estatuto de los Partidos Políticos. Con la primera, comunica que con fecha 25 de octubre último se incorporó como miembro de esa Subcomisión el señor Alejandro González Poblete y, a la vez, informa que en razón de no haber concurrido a las sesiones de esa Subcomisión, el señor Edmundo Eluchans M. ha dejado de ser considerado como uno de sus integrantes.

— Se mandó archivarla.

Con la siguiente, solicita el asentimiento de esta Comisión para encomendar a los miembros de la Subcomisión Electoral, señores Santiago Morán García y Guillermo Bruna Contreras, la misión de visitar Costa Rica, con ocasión de la elección presidencial que se llevará a efecto en ese país el día 4 de febrero próximo.

— Se acordó enviar oficio al señor Ministro de Justicia para los efectos a que haya lugar.

Dos del señor Presidente de la Subcomisión encargada del estudio de un nuevo régimen municipal:

Con la primera, comunica su constitución, la designación de su Presidente y de sus Vicepresidentes, nombramientos recaídos en el señor Alcalde de Santiago, Coronel (R) Hernán Sepúlveda Cañas y en los señores José Fernández Richard y Luis Valenzuela Candela, respectivamente. Además, comunica los días y horas en que celebrará sus sesiones ordinarias.

— Se manda archivarla.

Con la siguiente, informa la proposición de reforma constitucional presentada por las Comisiones de Desarrollo Urbano y de Planificación Física Rural del Colegio de Arquitectos de Chile.

— Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión.

Dos del señor Presidente de la Subcomisión de Régimen Interior y Descentralización Administrativa y Regional, con las que comunica que esa Subcomisión ha tenido a bien designar como miembros de ella a los señores Jorge Merino Harnecker y Eladio Suzaeta.

Una del señor Secretario de la Subcomisión encargada del estudio de las Leyes sobre Inscripciones Electorales y General de Elecciones y del Estatuto de los Partidos Políticos, con la que comunica que esa Subcomisión ha acordado celebrar sesiones ordinarias durante los meses de enero y febrero, los días martes, y además, declararse en receso en las semanas comprendidas entre el 27 de enero y el 10 de febrero de 1974.

— Se manda archivarlas.

Una del señor Secretario de la Subcomisión relativa al Derecho de Propiedad, con la que solicita la designación de taquígrafos para tomar la versión de la sesión que cada miércoles de 15 a 18 horas, celebra esa Subcomisión y pide se adopten las medidas correspondientes para que la petición se haga efectiva.

Se envió oficio al señor Capitán de Navío (J) don Aldo Montagna, acompañando copia de la solicitud.

Una del señor Secretario de la Comisión encargada del estudio de un nuevo Régimen Municipal, con la que comunica que se ha designado como miembro de esa Subcomisión, al señor Juan Poblete Alday Alcalde de Peñaflor y Presidente de la Conferencia Nacional de Municipalidades.

Una del señor Rector Delegado de la Universidad Católica de Chile, Almirante don Jorge Swett Madge, con la que acusa recibo de nuestro oficio Nº 32-a, con el que se le comunica la designación del señor Patricio Chellew, como miembro de la Subcomisión de Régimen Interior y Descentralización Administrativa y Regional.

— Se manda archivarlas.

Una del señor Coronel (R) don Emilio Marchant, con la que formula diversas sugerencias y observaciones al memorándum de intenciones en la parte relativa a la Descentralización Regional.

— Se mandó agradecer el trabajo, y el documento pasa a la Subcomisión de Régimen Administrativo Interior y Descentralización Regional.

Una del señor Rolando Rojas Cavieres, con la que formula diversas proposiciones en torno a la generación del Poder Social o Legislativo.

Otra del señor Galvarino Palacios Gómez, con la que acompaña un trabajo

de que es autor, intitulado "Manifiesto Tecnócrata".

— Quedan a disposición de los señores miembros de la Comisión. Otra del señor Ventura González Montecinos, con la que solicita opinión sobre un documento elaborado por las Comisiones de Desarrollo Urbano y de Planificación Rural, del Colegio de Arquitectos de Chile, que propone reformas a la Constitución.

—El documento pasó a la Subcomisión de Régimen Interior y Descentralización Administrativa y Regional, y copia de él a la Subcomisión encargada del estudio del nuevo Régimen Municipal.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que durante la ausencia de los demás miembros de la Comisión con ocasión de la visita que realizaron al extranjero integrando la Comisión de Juristas para dar a conocer la situación real por la que atraviesa el país, convocó a una sesión para escuchar a los Presidentes de las Subcomisiones designadas por la Comisión de Reforma Constitucional, quienes dieron cuenta circunstanciada del trabajo que han efectuado hasta la fecha, el que fue muy completo y, además, alentador por la forma en que están desarrollando y llevando a cabo sus respectivas tareas. A dicha sesión no concurrió el Presidente de la Subcomisión relativa al Poder Judicial, señor José María Eyzaguirre E., por cuanto integraba la aludida Comisión de Juristas.

En relación con esta materia el señor Ortúzar destacó que era interesante pronunciarse, aunque sea en Comité, sobre un breve informe —que se transcribe en el Acta de la sesión 19ª, páginas 2 a 6— elaborado por la Subcomisión de Régimen Municipal, porque tanto su Presidente como su Vicepresidente estiman que es indispensable, en principio, el visto bueno, de la Comisión de Reforma Constitucional para continuar su labor. Como es una materia que incluso podría tramitarse en forma provisoria por la Mesa, considera que es posible imponerse de él en esta oportunidad, tanto mas cuanto que de su lectura le pareció que sus términos se ajustan, en líneas generales, al pensamiento de la Comisión.

Es importante agregar, prosiguió, que lo que se expresa en este documento es coincidente con el estudio hecho por el Colegio de Arquitectos, no obstante no existir vinculación alguna entre éste y esa Subcomisión, pues llega a las mismas conclusiones respecto de lo que debe ser el municipio en cuanto a su competencia y atribuciones.

De manera que se podría comunicar al Presidente de esa Subcomisión que continúe el estudio de esta materia, sin perjuicio de que ella sea considerada en pleno, en su oportunidad, por la Comisión de Reforma Constitucional.

— Así se acuerda.

Finalmente, el señor ORTUZAR (Presidente) expresa su preocupación por la

falta de coordinación que se estaría produciendo entre las Subcomisiones dependientes de la Comisión Constituyente y las designadas por la Excm. Junta de Gobierno para tratar materias específicas.

— Los miembros presentes de la Comisión acuerdan facultar a su Presidente para que se entreviste con el señor Ministro de Justicia a fin de encontrar una solución al respecto.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente) anuncia que, en ausencia de los miembros de la Comisión que viajaron a Europa integrando la delegación de juristas que tenía por misión explicar la situación real del país, contrajo un compromiso —con aprobación de los señores Evans y Guzmán— con los profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de Concepción, en el sentido de escuchar sus planteamientos respecto del memorándum de intenciones constitucionales.

Agrega que dicho compromiso se generó a raíz de una invitación que le formuló el Decano de la Facultad de Derecho de esa Casa de Estudios para dictar una conferencia sobre las materias contenidas en el Memorándum pero, estimó preferible realizar una mesa redonda en la que se analizarían estos temas, lo que se tradujo en definitiva en la invitación a que se ha hecho referencia.

Posteriormente, dicho compromiso se hizo extensivo a los señores profesores de todas las Universidades del país.

El señor SILVA BASCUÑAN es de opinión de abocarse exclusivamente al estudio del proyecto de reforma, sin conceder nuevas audiencias con excepción de destinar algunas sesiones a fin de imponerse de los planteamientos de los profesores de Derecho Constitucional de las diversas Universidades acerca del memorándum de intenciones constitucionales elaborado por la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone invitar a los señores profesores para las sesiones que a continuación se indican, y sugiere que al cursárseles la correspondiente invitación, se les solicite que consignen, además, sus apreciaciones por escrito.

Las sesiones destinadas a escuchar los planteamientos de los señores profesores son las siguientes:

1. — Sesión de 12 de marzo: A las 11.15 horas: Universidades Católica de Santiago y Valparaíso;
2. — Sesión de 14 de marzo: A las 10.15 horas: Universidad de Concepción. A las 11.15 horas: Universidad de Chile de Valparaíso, y
3. — Sesión de 19 de marzo: A las 10.15 horas: Universidad de Chile.

A continuación, se discuten algunas fórmulas de procedimiento a fin de que los referidos profesores dispongan de la más completa información respecto de la invitación que la Comisión les formula.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) advierte que desafortunadamente la Comisión no cuenta con ningún presupuesto para abordar sus gastos ni con las facilidades necesarias para hacer uso del servicio de teléfonos del Senado, razón por la cual es menester arbitrar las medidas para facilitar estos medios a través del Ministerio de Justicia, a fin de hacer más expeditas las comunicaciones que deberán llevarse a cabo con las Universidades de provincia.

A este efecto, el señor Subsecretario de Justicia, presente en la sesión, ofrece los servicios de ese Ministerio.

El señor EVANS solicita, a continuación, que las invitaciones sean cursadas directamente a los señores profesores, con mención de sus respectivos nombres a fin de evitar cualquier posible desinteligencia.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) expresa que la Secretaría se preocupará de confeccionar la nómina completa de ellos.

A continuación, los señores Evans y Silva Bascuñán sugieren enviar una invitación especial al señor Jorge Guzmán Dinator y recibirlo en forma preferencial en atención a sus relevantes aptitudes como estudioso de estas materias. Cabe destacar, arguyen los autores de la moción, que el distinguido tratadista es el más antiguo profesor de Derecho Constitucional del país y, además de sus condiciones humanas e intelectuales, ha jugado un importante papel en las reformas constitucionales que se han propuesto en la última década.

— Así se acuerda.

A continuación el señor EYZAGUIRRE (Secretario) recuerda que, en relación con la Cuenta, existe un acuerdo de la Comisión para crear una Subcomisión encargada del estudio de los problemas de carácter laboral y de seguridad social. Para ese efecto, la Secretaría ha dispuesto los medios materiales de trabajo necesarios y se cuenta, además, con el personal administrativo adecuado para tales funciones.

En seguida, el señor Silva Bascuñán expresa que estima inoportuno dar cuenta de la misión que le correspondió cumplir en diferentes países europeos junto con otros miembros de la Comisión en atención a que es ésta una sesión informal. Además, no se encuentra presente el señor Sergio Díez, Presidente de dicha delegación de Juristas. Con todo, termina, pone a disposición de los señores miembros un informe escrito elaborado por él con el cual dio cuenta de su misión a los señores Consejeros del Colegio de Abogados, en cuya representación efectuó el viaje.

Por último los señores miembros presentes acuerdan dar por aprobada la Cuenta de esta sesión Comité y ratificarla posteriormente en la primera sesión ordinaria que celebre la Comisión en el mes de marzo, toda vez que los documentos de que se ha tomado conocimiento no requieren de un pronunciamiento de fondo y se evita, de esta manera, una innecesaria repetición.

Se deja constancia que, en virtud de un acuerdo especial, la Comisión recibirá en su seno al señor profesor de Derecho Constitucional, don Jorge Guzmán Dinator, en la sesión que se celebrará el día 12 de marzo próximo, a las 10.15 horas.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario



## **ANEXO UNO.**

Remite opiniones sobre Nueva Constitución.

Santiago, 4 de Diciembre de 1973.

Señor  
Augusto Pinochet Ugarte  
Comandante en Jefe del Ejército y  
Presidente de la H. Junta de Gobierno.  
RESENTE.

Estimado señor General:

Con fecha 30 de Noviembre del mes pasado, he enviado para su publicación el artículo adjunto que se refiere al informe que evacuó la Comisión que tiene a su cargo el estudio de las nuevas bases constitucionales de la República de Chile. Este artículo será publicado en el curso de la presente semana.

No obstante, considero de tal trascendencia el informe referido, con el que discrepo abiertamente, que me tomo la libertad como chileno y nacionalista de hacerlo llegar a las más altas autoridades de mi país con el objeto de prevenir futuros errores y asimismo para cooperar en la medida de mis esfuerzos y conocimientos en una rectificación que estimo indispensable con respecto al informe aludido. Le ruego en consecuencia considerar estas observaciones como mi opinión personal en orden a lograr que ellas sean conocidas debidamente por la H. Junta de Gobierno de mi país.

Sin otro particular, saluda muy atentamente a Ud. y me suscribo como su atto. y Ss. Ss.,

CARLOS CRUZ-COKE O.  
Profesor de Derecho Constitucional  
de la Universidad de Chile

Bases de una nueva Constitución para Chile o para los políticos criollos?

CARLOS CRUZ-COKE OSSA,

Profesor de Instituciones Políticas, Doctrina Constitucional y Derecho Constitucional de la Universidad de CHILE.

La Comisión designada por la H. Junta de Gobierno y que está abocada al estudio de una nueva Constitución, ha entregado las bases de dicha Carta

Fundamental. En un documento que constituye el primer papel de trabajo, previo a la futura redacción del texto positivo en que se verterán las instituciones renovadas y las que se incorporarán a nuestro ordenamiento constitucional, ha expresado su opinión unánime.

Para los estudiosos del Derecho Constitucional, como para el pueblo chileno en general, este primer informe tiene que haber constituido una sorpresa y más aún, una sorpresa desagradable. En efecto, después de una lucha en que el marxismo arribó al Poder debido a los graves defectos de nuestro ordenamiento constitucional, resulta paradójal que los catedráticos y especialistas que confeccionaron el primer informe aún no acierten a no comprender que el 11 de Septiembre de 1973 se forjó una etapa absolutamente diferente de nuestra Historia. En consecuencia, la institucionalización de las normas que recojan este sentir histórico tienen en primer término, el deber de respetar esa nueva apertura histórica y en seguida, plasmar en el texto positivo, precisamente todo aquello que el cuerpo social quiere que sea realidad. Los nacionalistas o chilenos despolitizados —búsqueseles el nombre o slogan que se quiera— hemos considerado otras metas como bases fundamentales de lo que debe ser un Nuevo Estado.

El proyecto entregado a la opinión pública no recoge estas inquietudes y lo que es más grave, busca correctivos débiles amparándose siempre en concepciones clásico-liberales, cuyo hito de destrucción llegó el 4 de Septiembre de 1970, y cuya respuesta contundente a su fracaso lo marcó la Revolución triunfante del 11 de Septiembre de 1973.

Téngase presente que al hacer esta crítica constructiva, no pretendemos en caso alguno erigirnos en rectores del pensamiento mayoritario de los chilenos ni mucho menos buscar caminos de apertura a polémicas que tanto daño han hecho a nuestra Patria y a nuestra institucionalidad. Al contrario, creemos que "cuando los árboles no dejan ver el bosque", es indispensable dar la voz de alarma antes de que sea tarde, porque estamos asumiendo una responsabilidad de chilenos que pusimos toda nuestra energía en derrotar al marxismo en la lucha gremial, universitaria y en la calle, cuando fue necesario. Además, porque la nueva institucionalidad va a forjar la vida de nuestros hijos y será esa generación quien reciba sus beneficios. No podemos aceptar que reciban la amarga lección de que, cuando pudo efectuarse un gran correctivo, nuevamente el profesionalismo político haya calado tan hondo para despejar el camino de su pronta reaparición, destruyendo una vez más las verdaderas bases de un Estado Portaliano.

Por ello, me detendré en ciertos hechos fundamentales, como son los siguientes:

- 1) El proyecto en general, no pretende una severa modificación de la estructura del Estado (y sólo constituye aquello que los franceses bautizaron en 1954 como "Une Reformette") pues siguen vigentes todas las bases constitucionales del año 1925. No se advierte un cambio fundamental de

criterio, por ejemplo, con respecto al futuro sistema electoral, en que se sigue sosteniendo la falacia de mantener un régimen electoral proporcional, que da vida a las colectividades políticas pequeñas, ampara las coaliciones de izquierda y permite el desarrollo de las colectividades "básculas" que tanto daño parlamentario efectúan. Tampoco se busca el correctivo más importante a los conflictos políticos, otorgándole al Presidente de la República el derecho de disolución del Congreso Nacional, por una vez en su período presidencial.

Tampoco se modifican los plazos de generación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de manera de que coincidan y se evite el frecuente choque entre ambos órganos estatales. No se habla de establecer en forma definitiva la Iniciativa Popular, e incluso, la iniciativa legislativa a que debe tener derecho el Poder Judicial en materias de su competencia. Se mantiene un sistema legislativo bicameral político y obsoleto, que demanda ingentes gastos al Estado, que da lugar a las leyes misceláneas y que permite dilatar indebidamente toda legislación productiva.

2) Se habla de que en el Estado participarán todas las "fuerzas vivas" de la nacionalidad, en circunstancias de que el rol de los gremios, que es sin duda el más importante propulsor del desarrollo económico y social, pasa a tener un rol de "consejero" o "asesor" de los nuevos "practicones" políticos ubicados en el anquilosado poder legislativo. Como si no bastara la experiencia de 3 años encaminada a su destrucción, los gremios sólo serán consultados... ¿Cómo se pretende cambiar las bases del ideario institucional chileno por ese camino? ¿Acaso el fantasma estúpido de ser considerados "fascistas" o "corporativistas" les hace temer su plena incorporación a la labor legislativa? ¿Es posible que después de los fracasos de los Consejos Económicos-Sociales en Francia e Italia se continúe con el mismo criterio también anquilosado de la consulta y la asesoría?

En Chile debe crearse un órgano legislativo de carácter gremial que reemplace las Comisiones Parlamentarias permanentes, entes absolutamente politizados. Debe otorgárseles a los representantes de las entidades gremiales (Sindicatos, Colegios Profesionales, Gremios económico-sociales, Universidades, Centros de Madre, Juntas de Vecinos, etc.), una palabra categórica y decisoria en el futuro de nuestra legislación. Ellos deben contar con iniciativa legislativa, deben tener derecho a veto a las resoluciones que adopte la Cámara Política. Esa Cámara Gremial, Funcional o como se le llame, debe generarse en forma piramidal, a través de una profunda modificación del régimen de Municipalidades, de la creación de Centros Regionales en donde también participen, que estén dotados de autonomía, jurisdicción y recursos financieros, donde irán naciendo las Autoridades del Nuevo Régimen. De otra manera, la politiquería los volverá a "castrar" políticamente, y sólo los utilizará como lo hizo el marxismo con los sindicatos industriales y la Democracia Cristiana con el campesinado, cuando sus imperativos ideológicos lo juzgaron necesario.

No creo que en Chile dirigente gremial alguno, aún el más modesto, haya contemplado con mayor estupor este olvido acaso deliberado del rol que cumplieron y del que la Historia está exigiendo que cumplan en el nuevo ordenamiento constitucional...

3) No existe en las bases constituciones propuestas una "filosofía" de la Revolución de Septiembre. Aquí no ha pasado nada. Pareciere que las extraordinarias declaraciones del Comandante en Jefe del Ejército y Presidente de la Junta Militar de Gobierno, General Augusto Pinochet Ugarte, al cumplirse dos meses del pronunciamiento, se las hubiera llevado el viento... Sería recomendable que la Comisión las volviera a leer y las madurara. Son de un profundo contenido nacionalista y humano. De un tremendo pragmatismo que lleva al realismo en política y que demuestra que, en nuestros institutos armados se encontraba verdaderamente la reserva moral de la Patria y a partir de Septiembre, la verdadera conducta histórica que requiere mi Patria hasta esa fecha, en profunda decadencia.

No porque los teóricos del papel de trabajo señalen que se incorporará a la Constitución los detalles del escudo, la bandera nacional y el himno de Lillo, si es necesario, la Constitución va a ser nacionalista y preñada de nacionalidad. La Constitución será nacionalista, cuando en las Garantías Individuales se establezcan no sólo derechos sino que también deberes y obligaciones del cuerpo social para con el Estado; cuando se establezca constitucionalmente el Estatuto Social de la Empresa; cuando otorgue medios para impedir que afloren los grupos de presión a través de los "pasillos parlamentarios" o los "correvediles" de la Administración. Cuando busque medios eficaces para que la expresión del pueblo esté viva en la Consulta Popular, el referéndum o en su propia defensa. Cuando se despolitizen las Municipalidades, las Universidades y los Sindicatos y lo más importante, cuando se adquiera conciencia verdadera de que la responsabilidad del fracaso de 1970, la tiene una generación y no solamente el comunismo que profitó de las frivolidades de los políticos criollos y de nuestra propia frustración. En ese momento, nuestra futura Constitución será nacionalista y portaliana en el exacto sentido de estas palabras. Ello se demostrará cuando los "intocables de la demagogia" tengan los mismos derechos que deben tener los hombres de trabajo a plasmar una nueva vida ciudadana y a estructurar también los Poderes del Estado.

"En Política, como en medicina los mejores remedios son los más dolorosos" escribió Platón. Ojala que la Comisión Constitucional adquiera vigencia de este hecho y de que no se puede crear un Derecho Constitucional sobre bases abstractas y temerosas. Que nuestras instituciones deben organizarse sobre tres pilares fundamentales: Autoridad, eficacia y responsabilidad. De otra manera, vivirán en permanente convulsión.

El día en que los políticos y constitucionalistas chilenos acepten estas realidades, podremos decir que ha empezado la alborada de Chile y le habremos otorgado a nuestras futuras generaciones el derecho de ser

verdaderamente libres.

Santiago, 4 de Diciembre de 1973".

## **ANEXO DOS**

### **"INFORME DEL SEÑOR ALEJANDRO SILVA BASCUÑAN ACERCA DEL VIAJE A EUROPA DE LA COMISION DE JURISTAS"**

1. COMISION.— La Junta de Gobierno encargó a los profesores señores Sergio Díez, Pedro J. Rodríguez, José María Eyzaguirre, Gustavo Lorca, Jorge Ovalle, Julio Durán, Rodolfo Vío y a mi, que nos trasladáramos a explicar a los medios judiciales, universitarios y jurídicos, las circunstancias que condujeron al movimiento del 11 de septiembre de 1973 y la orientación que inspira la actual dirección del país. Los integrantes designamos como Presidente de la Comisión así formada a Sergio Díez, que había propuesto la idea del viaje a la Junta.

2. ITINERARIO.— Los miembros de la Comisión y las señoras Ana María Arriagada de Díez, Isabel Riofrío de Lorca, Carmen Andrade de Ovalle y Alicia Ariztía de Silva partimos el día sábado 1º de diciembre de 1973 en LAN-CHILE directamente a Madrid. La señora María Teresa Saint-Marie de Vío se juntó más tarde en Madrid. Don Pedro J. Rodríguez y yo regresamos en K.L.M. el sábado 22 de diciembre.

3. En Madrid actuamos todos los miembros de la Comisión hasta el martes 11 de diciembre, fecha en que Sergio Díez y Julio Durán partieron a Alemania; Gustavo Lorca y Jorge Ovalle a Suiza y José María Eyzaguirre, Pedro J. Rodríguez y yo nos dirigimos a Londres. En esta ciudad los tres estuvimos hasta el viernes 14 y en París permanecemos desde el sábado 15 hasta el viernes 21. Rodolfo Vío quedó en España y todos los demás nos reunimos en Versalles el domingo 16. De allí partieron Sergio y Julio de nuevo a Alemania y Gustavo y Jorge a Roma.

4. ALOJAMIENTO.— En Madrid nos alojamos en el Hotel "Emperatriz", calle López de Hoyo, próxima a Serrano y a La Castellana; en Londres en el "PICCADILLY" próximo al Piccadilly Circus; y en París, en el Hotel "Suffren Latour" próximo a la Torre Eiffel.

5. SEGURIDAD.— El viaje se desarrolló sin problemas salvo la incidencia producida al visitar al Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Madrid, don Rafael Gibert y el cuidado que causamos a la Policía de París.

Al llegar desaprensivamente a la Facultad de Derecho de Madrid nos encontramos con una multitud de jóvenes que podía estimarse en unos 150, los cuales nos condujeron entre carteles y gritos bastante duros de "asesinos como Franco", hasta una pequeña pieza redonda que servía de

antesala según parece a la del Decano, lugar en el que, encontrándose en su interior la mayoría de los chilenos (entre los cuales se contaba esta vez, incidentalmente, los abogados Sergio Garnham y Luis Pardo) un joven que hacía de jefe pidió el espontáneo retiro nuestro para evitar la expulsión física, ante lo cual el Decano reconoció que no tenía poder alguno y nos rogó que nos alejáramos; salimos en medio de gritos análogos y aún más fuertes e incluso expresando la intención de hacernos zancadillas para botarnos. Más adelante Iñigo Cavero, a quien tuve oportunidad de conocer, me explicó que encontrábase con el Decano cuando el representante de Chile había anunciado la visita por teléfono y le había observado el desatino que significaba el propósito, que expresó en el acto de avisar de inmediato a los alumnos, para que estuvieran en condiciones de desarrollar un diálogo elevado y democrático con los visitantes. Producida la incidencia nos trasladamos a la Embajada de Chile y desde allí nos comunicamos con el Decano para saber su opinión antes de resolver sobre la reacción que nos correspondía, contestando que estaba dispuesto a darnos las explicaciones más adelante y como insistiéramos en que debíamos conocerlas de inmediato, antes de actuar, se trasladó a la Embajada para darlas en términos inspirados en una visión de prudencia que no parecía muy razonable y ello permitió luego que el Presidente de la delegación y sus miembros cumplieran los propósitos del viaje en relación a él.

Conviene recordar que fuimos seguidos por los alumnos a lo largo de unas tres cuadras y, cuando habían dejado de molestarnos, cinco estudiantes, entre los cuales una niña, nos alcanzaron para manifestar su desagrado y más tarde llegó al hotel una docena de representantes de comunidades estudiantiles a expresarnos estos mismos sentimientos de adhesión y conversar con nosotros. Hemos sabido que el Decano habría dejado luego de nuestra visita tal función.

No obstante que en París el lugar de nuestro alojamiento fue cambiado por razones de seguridad en el último momento y que durante toda la permanencia en el hotel se turnaron policías en el corredor al que daban las habitaciones que ocupábamos y uno o más vehículos policiales se mantuvieron en la puerta del hotel, tuvimos conocimiento por los diarios que, en momentos en que no nos encontrábamos en el interior, un grupo que algunos consideraban de 250 personas y otros de 400, había hecho manifestaciones frente al hotel, pidiendo nuestra salida de Francia.

6. COLABORACIONES EN EL VIAJE.— Nuestro Embajador en España comienza a tener conocimiento de sus difíciles labores y su actuación resultó por ello menos determinante que la de sus colaboradores inmediatos sobre todo de la de Mariano Fontecilla Concha, Oscar Fuentes y Humberto Sepúlveda. En Madrid tuvimos la ayuda de José Manuel Ovalle que se trasladó a prestar colaboración desde Suiza, y del recién designado Agregado Cultural Carlos Sánchez Hurtado, espléndido nombramiento por haber trabajado en el Instituto de Cultura Hispánica tanto en Chile como en Madrid.

En Madrid fue también de mucha importancia la colaboración de Sergio Gutiérrez, quien luego de llegar nos reunió en su casa y más adelante, también en ella, juntó una media docena de españoles de la más destacada actuación.

En Londres se mantuvo en permanente actuación junto a nosotros el Embajador, Almirante Karl Olsen, y le ayudaron los abogados que tienen la defensa de Chile en el caso del Beagle.

En Francia nos pareció atinada y eficiente la actividad del Ministro Consejero don Jorge Berguño. El personal que integra esa Legación exhibe buenas cualidades y en él se cuentan los señores Tomás Vásquez, Jorge Iglesias y Samuel Fernández. Se incorpora con mucho entusiasmo la nueva Adicta Cultural, señora María de la Luz Alemparte vda. de Prat, que se alojó en nuestro mismo hotel. Más adelante destaca el apoyo de don Mariano Puga y de M. Allier.

7. PROGRAMA DESARROLLADO EN MADRID.— Los contactos oficiales en la capital de España fueron los siguientes:

a) El Presidente del Tribunal Supremo, don Valentín Silva recibió en pleno a la delegación con puntualidad y detenimiento, escuchando la exposición hecha por nuestro Presidente y manifestando cabal comprensión del problema chileno. Personalmente se desplazó dándonos a conocer el Palacio y presentándonos a otros Presidentes de Salas. El señor Eyzaguirre hizo una espléndida exposición previa.

b) La entrevista con el Ministro de Justicia, don Francisco Ruíz Jarabo, que ocupa este cargo después de desempeñar la Presidencia de la Corte Suprema, fue también en extremo cordial, aunque después de una espera, explicable por la precipitación del viaje y cambios en su oficina.

c) En la visita a las Cortes Españolas fuimos atendidos por su Presidente, don Alejandro Rodríguez, primero en su despacho, oportunidad en que tomó especialmente la palabra don Gustavo Lorca, explicando el acuerdo de la Cámara de Diputados de 22 de agosto de 1973. Más adelante hicimos, acompañados por el señor Rodríguez, una visita al Palacio y luego se produjo un festejo con asistencia de una veintena de Procuradores.

d) En el Club Siglo XXI, que es un círculo privado de gente muy influyente, tuvo lugar un almuerzo, al cual concurrió toda la delegación y asistió un conjunto de personalidades sumamente destacadas en diversos sectores de la vida española. Ofreció la manifestación quien acababa de ser Rector de la Universidad de Madrid y agradeció, en términos adecuados, nuestro Embajador, pronunciando después una de sus mejores improvisaciones nuestro elocuente Presidente Sergio Díez.

e) En el Instituto de Estudios Políticos, al que concurrimos Sergio Díez y yo, fuimos recibidos por su actual Director, el ilustre profesor don Luis Legaz

Lacámara. Sergio Díez pidió la colaboración del Instituto en el estudio de la nueva Constitución y consideró la posibilidad de un viaje del señor Legaz a Chile.

f) El Instituto de Cultura Hispánica nos recibió bajo la presidencia de S.A.R. Alfonso de Borbón, con asistencia, entre otros directores que yo conocía, de los señores Alvaro Romero y Murillo, que han mantenido muchísimos contactos con Chile.

g) En el Colegio de Abogados nos recibió la actual directiva, formada en razón de antigüedad y presidida por don Basilio Edo, de 92 años de edad, en lucidez intelectual aunque algo sordo. Se trataba de una directiva provisional que actuaba según el ordenamiento vigente, mientras se procedía a la nueva elección, en vista de que el proceso anterior había fallado por la intervención del gobierno en relación a uno de los candidatos.

h) Al margen de la actuación oficial, Pedro J. Rodríguez y yo visitamos a Joaquín Ruíz Jiménez, a quien yo había anunciado mi viaje, al que conocíamos en visitas anteriores, y con quien había tenido un cambio de comunicaciones cablegráficas, en el que le había dado respuesta a la consulta sobre la posibilidad de que asumiera la defensa de Luis Corvalán, siempre que validara su título, según el tratado y el cliente lo aceptara como defensor, cambio de comunicaciones de que el señor Ruíz se mostró muy complacido. Expliqué al señor Ruíz Jiménez que, antes de salir de Chile, estaba informado de que otra persona tomaría la defensa del señor Corvalán, de la que habló más adelante. Manifestó desconocer tal hecho pero no expresó propósito de desistir del viaje. Se preparaba este abogado para desarrollar su candidatura a la Presidencia del Colegio de Abogados de Madrid frente a la candidatura de un abogado que recibiría el favor de la corriente oficial española y quien, en definitiva, según después hemos sabido, triunfó en las elecciones.

Con el señor Ruíz Jiménez no sólo tuvimos prolongada entrevista, en su oficina, sino que nos dio la oportunidad de conocer a colegas que actúan como dirigentes en el sector de los demócratas cristianos que pudieran considerarse en mejor posibilidad de comprender los acontecimientos chilenos y a quienes se los explicamos, con asistencia del propio señor Ruíz en dos comidas a que nos convidó y a las que concurrieron los colegas Juan Carlos Guerra Zunzunegui, Germiniano Carrascal (que es como un patriarca de estas ideas), José Luis Ruíz Navarro, Antonio Melchor de las Heras, Carlos Bru, Iñigo Cavero y Fernando Alvarez. Este grupo inspira la revista "Discusión y Convivencia" que en mucha forma se opone a las exageraciones que publica "Cuadernos para el Diálogo", inspirada por el propio Ruíz, a pesar de que éste sostiene no integrar su actual dirección responsable.

Aseguramos al señor Ruíz que, en caso de venir, tendría el pleno respeto de nuestro ambiente. Es de advertir que, con todo lo discutible que es políticamente su posición, tiene ella verdadera influencia en el catolicismo español, siendo el señor Ruíz el Presidente del Movimiento Justicia y Paz,



impulsado por el Vaticano, en cuanto a España.

i) Don Pedro J. Rodríguez, accidentalmente solo, visitó a Gil Robles, quien es no sólo una figura política histórica, sino actual; toda su vida profesor de Derecho Constitucional; en esos días en defensa de perseguidos políticos. Manifestó su deseo de comprender el proceso chileno. Pedro estima aconsejable invitarlo a Chile.

8. VISITA A LONDRES.— La circunstancia de que se hubiera alterado el orden del viaje y que por ello se sorprendiera el Embajador con la anticipación de una semana, en relación a la fecha en que se había primitivamente anunciado, y sobre cuya base había convenido todas las actividades, influyó en que la visita a Londres no tuviera la densidad y provecho que el Embajador quería darle, aunque cabe hacer notar que el programa que dispuso ocupó todo el tiempo útil de los cuatro días hábiles de nuestra permanencia en esa ciudad.

Los contactos que tuvimos fueron, en efecto:

a) Con el Poder Judicial, a través de una visita que hicimos a Lord Widgery, que es el Lord Chief Justice of England, que es como decir el Presidente de la Corte de Apelaciones de Inglaterra, o sea, el órgano superior judicial en todas las jurisdicciones, formado de diversas Salas, según las respectivas materias. En la visita habló José María Eyzaguirre y luego después asistimos al Tribunal que actuaba presidido por él y a otras Salas de jurisdicción criminal.

b) Nos recibió junto al Embajador, uno de los Colegios de Abogados de los Barristers Inn, dándonos un almuerzo el Presidente, después de habernos llevado a su residencia en la que sirvió un cóctel. Concurrieron varios de los miembros del Directorio y, entre los presentes se encontraba el que tiene la defensa de Chile en el caso Beagle. Esa visita nos permitió documentarnos no sólo sobre la organización de la profesión de abogado en Inglaterra, sino sobre el sistema de ayuda gratuita a la defensa legal, obteniendo en esta materia la interesantísima documentación correspondiente.

c) También, en cuanto a los abogados, pudimos visitar con el Embajador la Law Society, que es como el Colegio de Abogados de los Solicitors, o sea, de los representantes de las partes autorizadas para requerir el trabajo de los barristers. Nos recibió quien estaba a cargo de la presidencia y varios directores y en esa ocasión pudimos explicar nuevamente la situación jurídica de Chile. Es de advertir que entre quienes nos recibían se encontraba un español que trabajaba alternativamente en su patria y en Inglaterra.

d) En la oficina principal del que conocemos como Banco Londres y América del Sur mantuvimos una entrevista, a la que concurrió el Embajador, con cinco ejecutivos de esa Institución que dominaban el español y tenían bastante conocimiento de Chile. Uno de ellos, el señor Mitchell es casado con chilena y ha vivido largo tiempo en Chile. Frente a las explicaciones de

nuestra parte, ellos demostraron cabal apreciación y fe en el futuro económico de Chile.

e) Uno de los cuatro días lo consagramos a realizar una visita a Cambridge, ciudad en la que nos recibieron en el Trinity College, dándonos un almuerzo al cual asistieron cinco profesores, casi todos de la especialidad de derecho privado comparado, uno de los cuales manifestó su pesar de que no se realizara en Chile el Congreso Mundial que se había trasladado por tal motivo, según me parece, a Teherán. Entre quienes nos recibieron y encabezaba los homenajes se encontraba uno de los abogados Sr. Lauterpach, que está también a cargo de la defensa de los derechos de Chile en el Beagle y relacionado por ello con la Embajada.

f) El Embajador sintió que el hecho ya recordado hubiera causado la imposibilidad de concertar una entrevista, que antes había convenido, con miembros del Parlamento que han podido explicar en la Cámara de los Comunes la posición chilena.

9. VISITA A FRANCIA.— El Ministro Consejero, señor Berguño, nos informó de que todos los contactos oficiales en París habían sido cancelados, en atención, sin duda, a la difícil postura política del Gobierno frente al caso chileno. Creía que había alguna esperanza que los Tribunales recibieran al señor Eyzaguirre pero, en definitiva, esto no se obtuvo. El único camino de relación que veía posible era el de los profesores universitarios, que derivaba del conocimiento que tenía de mi calidad de profesor de Derecho Constitucional y de que varios de ellos me conocían con mucha anterioridad.

En la visita a París cabe destacar el apoyo entusiasta y constante del abogado chileno que también ejerce en París, don Mariano Puga Vega y del Presidente de la Cámara de Comercio Franco-Chilena M. Allier, quien ha hecho numerosas visitas a Chile y ha tenido y tiene negocios en nuestro país, por ejemplo, Productos Watts. Por lo demás, había tenido contactos personales con el Presidente Allende, con motivo de la intervención de su industria.

Durante los cinco días en París fue plena la ocupación del tiempo en las siguientes entrevistas:

a) El Profesor de Derecho Constitucional, M. Jacques Cadart nos recibió en dos oportunidades a lo largo de dos horas y media, la primera vez y dos la segunda, imponiéndose, en el intervalo, del documento sobre metas y aspiraciones de la Constitución. Su apreciación de este documento fue enteramente favorable, destacando su auténtica inspiración democrática y teniendo en cuenta que no entra a pronunciarse en concreto sobre los preceptos mismos. Manifestó su interés de ir conociendo el desarrollo y preparación del articulado. La conversación recayó, principalmente, luego de la explicación de los hechos chilenos, sobre algunos aspectos, como el de la elección presidencial a base de la segunda vuelta, sobre la organización

más adecuada del gobierno presidencial y las atribuciones del Tribunal Constitucional, aspectos cuyos detalles podrán servir en los próximos debates de la Comisión de Reforma. Fue tal el interés que manifestó el profesor Cadart de adentrarse en el conocimiento de nuestra institucionalidad, que le manifesté la posibilidad de dar los pasos necesarios para que viniera a Chile, desde el momento en que él juzgara conveniente. Desde luego, le prometí enviar los datos sobre el resultado de las elecciones chilenas. Se trata de un profesor que ha presentado en Francia diversos ensayos sobre instituciones extranjeras, como por ejemplo, las inglesas y que es de reconocido prestigio, conocido por mí antes de esta entrevista.

b) El Profesor de Derecho Constitucional M. Georges Burdeau. Habiéndolo conocido y tratado desde 1949, reveló gran interés de conversar conmigo a solas, y sólo con previo permiso suyo, me hice acompañar con Pedro J. Rodríguez. Comprendí que la razón de esa exigencia se debía a que quería expresarme francamente, dentro de la amistad, en el sentido de que el error político chileno había sido precisamente entregar el poder a Allende, de modo que, a su juicio, todo lo que había ocurrido podía haberse previsto. Durante una hora y media le proporcionamos todos los antecedentes de nuestro caso y explicamos las bases del documento producido por la Comisión de Reforma Constitucional. El profesor Burdeau quedó de escribir dándome su opinión sobre el referido documento. Cabe recordar que ha hecho varios viajes a Chile y a él también le propuse favorecer un nuevo viaje suyo destinado a imponerse directamente de nuestra situación constitucional, en el momento en que lo juzgara oportuno. La visita del profesor Burdeau sería de tanta importancia o mayor, si cabe, que la del profesor Cadart, dado su inmenso prestigio de maestro.

c) Profesor Roland Drago.— Este contacto se produjo gracias a su amistad con M. Allier. Es un profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de París, cuya personalidad intelectual es conocida, por cuanto es quien da cuenta, número a número, de la jurisprudencia administrativa en la *Revue de Droit Public*. En parte su interés por Chile se debía a que uno de sus colaboradores había permanecido un tiempo acá y se había casado con chilena, de apellido Lafarriere, descendiente directo del famoso profesor de Derecho Constitucional del mismo nombre. El profesor Drago deseaba muy especialmente conocer los términos de la divergencia que se produjo entre el Presidente Allende y la Contraloría durante el Gobierno de la Unidad Popular.

d) Profesor Jacques Chapzal.— Se trata del Director de la Escuela de Ciencias Políticas, a quien conozco desde 1949. A esta entrevista concurrí acompañado de don Mariano Puga. Expresó bastante buena apreciación de los términos del problema chileno y quedó de estudiar la documentación que le proporcionamos.

e) Asociación de Jóvenes Abogados.— Por intermedio de don Mariano Puga se concertó una entrevista con el abogado M. Philippe Jacob que decía representar esta Asociación, visitándolo en su estudio de 7 rue Le Tasse. Insistió en que concurren yo personalmente y estaba acompañado de otro

abogado. Explicaron que el objeto de la organización era velar por la situación y el trabajo de los jóvenes abogados en los diferentes países, al margen de todo compromiso político interno o externo. Se manifestaron muy interesados en conocer la situación de la defensa jurídica en nuestro país y muy sorprendidos de que un chileno integrante de la asociación, Carlos Ramírez González, hubiera enviado el texto de la declaración dirigida por el Consejo General del Colegio de Abogados a los hombres de derecho del mundo con una carta privada dirigida a la asociación en la que se identificaba totalmente con el contenido de ese documento, expresando el señor Jacob y su acompañante una gran sorpresa por ello y sosteniendo que en esa forma había faltado a sus deberes como asociado, lo que, por cierto, no presentaba racionalidad alguna.

f) Relación con el Colegio de Abogados de Paris.— De acuerdo con el señor Berguño, en vista del rechazo de recibirme del batonnier, M. Laserre, le llamé directamente, rogándome a través de su secretaria que lo llamara al día siguiente a su casa y al hacerlo me expresó que no disponía de tiempo para recibirme, pero como me agregara que era condenable la represión chilena, le contesté que conversar sobre temas como ese, era precisamente el objeto del viaje, que yo le había anunciado para ello desde Chile, pero que, al no recibirme, me encontraba con una Francia distinta de la que había admirado. En vista de esta respuesta, comuniqué lo anterior a M. Lusan, el anterior batonnier y presidente de la Unión Internacional de Abogados, a la que pertenece nuestro Colegio, y quien me invitó a una entrevista en su oficina, luego a su casa en familia y concurrió al almuerzo de despedida.

g) Almuerzo de despedida.— En la Maison d'Amérique Latine, con asistencia del Presidente M. André Billy, del Vicepresidente de ella y auspicio de la Cámara de Comercio Franco Chilena (M. Allier) se dio un almuerzo de despedida de la delegación al que asistieron dos Diputados de la Asamblea Nacional, el representante de Chile, M. Lusan.

10. AGENCIA EFE.— Es interesante anotar que en Madrid fuimos recibidos de manera muy satisfactoria por la Agencia española de noticias EFE que tiene vasta clientela en todo el mundo. Su distinguido jefe, don Manuel Aznal, es una persona que tiene alta estimación de Chile y particularmente de don Germán Vergara Donoso.

11. Los integrantes de la Comisión acordamos dar cuenta oficial del viaje en forma colectiva a los miembros de la H. Junta de Gobierno y comunicarles las conclusiones a que hayamos llegado.

ALEJANDRO SILVA BASCUÑAN.

Santiago, 7 de enero de 1974".

# REPUBLICA DE CHILE

## ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE

### SESION 21ª, CELEBRADA EN 7 DE MARZO DE 1974

1. — Incorporación de la señora Alicia Romo Román como miembro permanente de la Comisión
2. — Ratificación de las actas de las sesiones 19ª y 20ª
3. — Lectura de la Cuenta
4. — Modificación del Reglamento de Sesiones de la Comisión para elevar el quórum requerido para sesionar y adoptar acuerdos
5. — Intervención del señor Evans acerca de algunas inquietudes que se relacionan con el funcionamiento de la Comisión Constituyente.  
Observaciones formuladas a este respecto, por los señores Prieto (Ministro de Justicia), Díez, Guzmán, Ovalle y Ortúzar
6. — Acuerdo de dejar las actas de la Comisión en Secretaría, a disposición de los profesores de Derecho Constitucional, para su consulta. Se faculta a la Mesa para que entregue informaciones de prensa relativas al funcionamiento de la Comisión, en las condiciones que se señalan
7. — Cuenta de los señores Díez y Silva Bascuñán, acerca de la gira realizada por diversos países de Europa por la Delegación de Juristas que integraron
8. — Anexo de documentos. a) Intercambio de cartas entre los profesores Alejandro Silva Bascuñán y Georges Burdeau, b) Oficio del señor Presidente de la Comisión dirigido al señor Ministro de Justicia para lograr la coordinación e integración entre las Subcomisiones que se indican y c) Oficio del Jefe Comité Asesor Junta de Gobierno y Presidente de CONARA, Coronel Julio Canessa Robert, relativo a la misma materia anterior

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Concurre, especialmente invitado, el señor Ministro de Justicia, don Gonzalo Prieto Gándara.

Actúa de Secretario de la Comisión, don Rafael Eyzaguirre Echeverría.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa, en primer lugar, que desea en nombre de la Comisión, saludar y dar la bienvenida a la señora Alicia Romo Román que se incorpora en el día de hoy como miembro permanente de esta Comisión. La señora Romo Román, agregó, es Consejera del Colegio de Abogados y representante del Gobierno de Chile en la Comisión Jurídico-Social de la Mujer en el Consejo de las Naciones Unidas.

En seguida, manifestó que estaba cierto que la señora Romo representará con dignidad y talento a la mujer chilena, que jugara un papel tan trascendental y decisivo en el proceso de liberación de Chile, y que el aporte de su capacidad y de su intuición de mujer será un elemento muy valioso para las deliberaciones de esta Comisión a fin de que ella pueda cumplir en la mejor forma posible el alto cometido que le ha sido encomendado por la Excelentísima Junta de Gobierno de elaborar un anteproyecto de la nueva Constitución Política que regirá los destinos de la Patria.

A continuación, el señor Presidente expresa que ha recibido un llamado telefónico del miembro de la Comisión señor Gustavo Lorca en que manifiesta que por haber tenido un impedimento de última hora le será imposible concurrir a la sesión; y que, por lo tanto, solicita se le excuse de su inasistencia a los demás miembros de la Comisión y al señor Ministro de Justicia.

Los miembros de la Comisión que estuvieron ausentes en las sesiones N° 19ª (20 de diciembre de 1973) y 20ª (15 de enero de 1974) ratifican y aprueban lo obrado por los miembros presentes, quienes, por falta de quórum reglamentario, debieron sesionar en Comité.

— En consecuencia, las referidas actas adquieren en virtud de la ratificación, el carácter de oficiales.

## **CUENTA**

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) expresa que los siguientes oficios han sido recibidos por la Secretaría:

1. — Del señor Subsecretario General de Gobierno, Teniente Coronel Arturo Aranda, con el que remite la presentación de la Asamblea Espiritual Nacional de los Baha'ís de Chile, con la que propone diversas modificaciones

a la Constitución Política del Estado, en lo relativo a la posibilidad de establecer el derecho a descanso en los días sagrados de su religión.

— Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión, comunicando esta resolución a los interesados.

2. — Del señor Jefe de Gabinete del Ministro de Justicia, don Guillermo Bruna, con el que comunica que el oficio N° 64-b de esta Comisión, en el que se solicita se arbitren las medidas para lograr la adecuada integración o coordinación entre las Subcomisiones designadas por esta Comisión de Reforma y la Comisión de Reforma Administrativa creada por decreto ley N° 212, ha sido transcrito al señor Coronel don Julio Canessa, Presidente del Comité Asesor y Coordinador de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, a fin de obtener la integración de los trabajos indicados.

— Se manda archivarlo, y el oficio enviado por el Presidente de la Comisión se agrega como anexo del acta.

3. — Del señor Jefe del Comité Asesor de la Junta de Gobierno y Presidente de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, Coronel señor Julio Canessa, con el que sugiere la conveniencia de que esta Comisión designe a alguno de sus miembros para establecer contacto y determinar las funciones tanto de la Comisión de Reforma como de CONARA, a fin de coordinar las medidas o proyectos sobre la materia.

— Se acuerda facultar a la Mesa para tomar contacto con el Coronel señor Canessa.

4. — Del señor Secretario de la Subcomisión de Descentralización Administrativa y Regional, con el que pone en conocimiento de esta Comisión el informe relativo a la Estructura y Régimen Jurídico de las Regiones, de fecha 29 de enero pasado.

— Quedó a disposición de los señores miembros de la Comisión.

En seguida, la Comisión se constituyó en sesión secreta para tratar asuntos confidenciales.

Constituida en sesión pública, se acuerda la MODIFICACION DEL REGLAMENTO DE SESIONES elevando de cuatro a cinco el número de miembros requerido para sesionar y adoptar acuerdos, en atención a que la incorporación de la señora Romo como miembro de esta Comisión, hace que sus integrantes sean ocho, en lugar de siete, como ocurría anteriormente.

En seguida, se acuerda oficiar a la Subsecretaría General de Gobierno, Oficina de Informaciones del Senado y Biblioteca del Congreso Nacional, a fin de que se sirvan enviar copia de los antecedentes que dispongan y digan relación con actividades, discursos, comentarios, entrevistas, etc., realizados por dirigentes de los partidos políticos que conformaban la ex

Unidad Popular durante el Gobierno anterior; del propio Presidente de la República y de sus personeros más cercanos, que puedan ilustrar los excesos o ilegalidades en que se incurrió en el pasado régimen, documentos que servirán para tenerlos presente en los próximos debates de la Comisión y para hacerlos conocidos de la opinión pública internacional.

En este mismo sentido, se acordó oficiar a la Contraloría General de la República solicitando la relación de los conflictos jurídicos y jurídico-constitucionales que se suscitaron entre esa Contraloría General y el Gobierno de don Salvador Allende, durante el desempeño de este último como Presidente de la República.

En seguida, usa de la palabra el señor EVANS quien desea plantear, aprovechando la presencia del señor Ministro de Justicia en esta sesión, algunas inquietudes que se relacionan con el funcionamiento de la Comisión Constituyente.

En primer lugar, expresa su preocupación por la falta de un plazo o término más o menos flexible, determinado, ya sea por la Excelentísima Junta de Gobierno o por la propia Comisión, para que ésta entregue, en cumplimiento de su función, un anteproyecto de reforma constitucional o de Constitución. Existe inquietud en la opinión pública, agregó el señor Evans, por saber el estado en que se encuentran los trabajos de la Comisión, a pesar de que algunos sectores le han manifestado que no debe haber premura en la dictación de una nueva Constitución Política del Estado. Sin embargo, otros, tal vez con mayor conciencia, sentido de responsabilidad y visión de futuro, estiman que es indispensable que de alguna manera pueda concretarse, de aquí a un plazo más o menos prudencial, un proyecto constitucional que signifique un paso hacia una institucionalidad futura.

Agregó el señor Evans que mucha gente le ha hecho ver la responsabilidad que tiene como profesor, jurista y chileno, al estar realizando una labor para la cual ha sido designado por el Gobierno que, en un momento determinado, puede hacerlo copartícipe de un "dejarse estar" que no le parece conveniente ni para el país ni, por supuesto, para los miembros de la Comisión. Es posible, prosiguió, que de aquí a un tiempo haya urgencia o necesidad de que se restablezcan ciertos mecanismos que conduzcan a una institucionalidad futura, sin que existan proyectos o se conozcan los resultados concretos de la Comisión una vez requerida por el Gobierno para que dé cuenta de su gestión. Puede ser, añadió, que otro tipo de requerimientos, de imperativos o de exigencias, nacionales o internacionales, hagan que el Gobierno plantee a la Comisión la necesidad de contar en forma rápida con un proyecto de reforma o de nueva Constitución. Afirma el señor Evans que si bien el ritmo de trabajo de la Comisión ha sido, hasta ahora, adecuado, él estaría más tranquilo si se fijara un plazo para evacuar un primer anteproyecto de la labor realizada por la Comisión Constituyente.

La segunda inquietud, agregó el señor Evans, que está vinculada con la



anterior, dice relación con la necesaria publicidad que deben tener los debates de nuestra Comisión para interesar a la opinión pública y, especialmente, a los profesores universitarios, en las materias que se tratan y de los acuerdos que se adopten en el propósito de lograr la nueva institucionalidad del país. Estima que las actas de la Comisión deben ser conocidas por los profesores universitarios y enviadas con periodicidad a los directores de los diversos diarios del país, para provocar un debate público acerca del espíritu que inspirará a esa institucionalidad. Lo anterior tiene importancia a juicio del señor Evans, porque permite recibir opiniones, ideas, sugerencias, etc., que pueden ser valiosas, interesantes y significativas y contribuir, de esta manera, a perfeccionar la labor en que está empeñada la Comisión y, también, porque cuando el proyecto que en definitiva se elabore sea conocido, podrá considerarse no como producto del estudio de un reducido número de personas, sino que será el resultado de la colaboración, interés y asesoría de un vasto sector de la ciudadanía representado por gente calificada que constantemente tuvo acceso a las deliberaciones de la Comisión y, depositarias, en consecuencia, del destino de la futura institucionalidad.

La tercera inquietud, prosiguió el señor Evans, se refiere al trabajo de nuestras Subcomisiones en el sentido que las actas que se levanten con ocasión de sus sesiones deben ser conocidas prontamente por los miembros de la Comisión Central a fin de imponerse de la marcha de los estudios que se le han encargado realizar y, en caso que sea necesario, orientar sus debates a materias que, realmente, constituyan el interés de la Comisión Constituyente, dando instrucciones a este respecto.

El señor PRIETO (Ministro de Justicia) expresó que el actual Gobierno ha estado bastante conciente, desde el primer momento, de que su verdadero respaldo moral y la legitimidad de la intervención militar emanan, justamente, del restablecimiento de la legalidad, quebrada por el Gobierno de la Unidad Popular.

Dijo que uno de los primeros actos de la Junta, bastante espontáneo en medio del fragor del mismo combate, algo inusitado en movimientos militares producidos a través del mundo, fue designar una Comisión que se abocara a estudiar una nueva institucionalidad, otorgándole el máximo de autonomía y total independencia para que trabajara con la mayor tranquilidad y pudiera elaborar un texto constitucional que se ajustara a las aspiraciones del Gobierno. Por lo mismo, agregó, comparte el criterio del Ejecutivo y difiere de la opinión del señor Evans en cuanto sea la Junta la que fije a esta Comisión un plazo para concluir su labor. Estima, al revés, que la Comisión debe tener el máximo de soltura para actuar y, naturalmente, tal plazo tiene que fijárselo la propia Comisión. Le parece, incluso, una falta de respeto que el Gobierno hubiere fijado a los miembros de la Comisión Constituyente un plazo más o menos limitativo para la tarea que tiene que desarrollar. Por otro lado, el Gobierno está perfectamente consciente de lo que ha significado, en general, dentro del sistema tradicional chileno, la elaboración de cualquier ley con un criterio más o

menos conflictivo, situación que determina que a la elaboración de un proyecto constitucional, para establecer una nueva institucionalidad, no se le puede fijar un plazo, aún cuando ésta sea flexible.

Además, agregó, la Constitución no es sino la recopilación de costumbres que, en la actualidad, son producto de una experiencia nueva que está viviendo el país para lograr su reconstrucción, la que tendrá obligadamente, como es la voluntad del Gobierno, hacerse por la vía del Derecho. Además, en este período inmediato, el Gobierno ha observado y mantenido las normas que deberán, a su juicio, ser la base de la nueva institucionalidad, aún cuando en algunos casos, naturalmente, fruto de todas las contingencias que estamos viviendo, haya sido con cierta precariedad.

Estima, en consecuencia, que sería altamente inconveniente que la Junta de Gobierno fijara determinado plazo ya que, repite, éste debe establecerlo la propia Comisión y, a su juicio, con extraordinaria ponderación, sin que sea adecuado decir que en seis meses o en un año más, estará concluido el trabajo, pues existen muchas experiencias que recoger.

Le parece, por otra parte, que el trabajo realizado por la Comisión ha sido bastante acelerado. Si una persona que no conozca en profundidad las materias constitucionales, agregó, lee el documento preliminar elaborado por la Comisión, podría estimar que es relativamente fácil producir un instrumento de calidad que ha tenido general aceptación en la opinión pública, porque se trata de un informe construido sobre la base de puntos extraordinariamente bien expuestos y concretos.

Tampoco, agregó, ha existido mayor secreto ni nada confidencial en el trabajo realizado por la Comisión; tanto es así, que se efectuó una conferencia de prensa muy concurrida, la que fue dada a la publicidad por televisión y otros medios.

En cuanto a escuchar a otros profesores de Derecho o a las personas que la Comisión estime conveniente, el señor Ministro puntualizó que ello está dentro de la autonomía que le ha dado la propia Junta, sin que jamás haya habido limitación alguna para coartar el trabajo de la Comisión Constituyente. En lo que respecta al problema de las Subcomisiones cree, asimismo, que es un asunto que debe ser resuelto por la Comisión Central.

El señor DIEZ expresa que el problema en debate no se soluciona con la fijación de un plazo, impuesto por la Junta o la propia Comisión, para concluir la labor que se le ha encomendado realizar a esta última. Debido a su larga experiencia parlamentaria, cree, más bien, que se está en presencia de una cuestión de método. Si la discusión general de la nueva Constitución finaliza una vez que se ha escuchado a los diversos profesores de Derecho Constitucional y se inicia, en seguida, la discusión particular sobre la base de la Constitución actual, se podría, entonces, tener la oportunidad de entregar a la Junta y, posteriormente, a la opinión pública el trabajo realizado por la Comisión a medida que ésta avance y pueda ser

clasificado por materias y capítulos, centrándose la discusión sobre aspectos determinados y no sobre generalidades de la Nueva Constitución. Adelantó que el equipo de Secretaría que trabaja a sus órdenes en la recopilación de antecedentes y experiencias extranjeras está en condiciones de entregar un estudio comparativo hasta el artículo 9º de la Carta Fundamental, de manera que el material básico para comenzar la discusión en particular — Capítulos I y II— estará en breve a disposición de los señores miembros de la Comisión.

El señor GUZMAN estima que, en el fondo, el problema del plazo que se ha debatido en esta sesión no es más que una expresión de una serie de problemas más profundos que no dicen relación con el método que se emplee ni tampoco con la forma como funcione o no la Comisión, ni de su responsabilidad. La inquietud radica, agregó, en la ponderación de situaciones de orden político, en el amplio y genuino sentido de la expresión; es decir, del destino general que vaya a tener la Nación en los próximos años y de la adopción de las medidas más convenientes y necesarias para orientar la gestión gubernativa dentro de esos límites.

Es necesario, prosiguió, analizar los aspectos de la nueva institucionalidad que se vaya creando en este tiempo, ya que han habido algunas reformas a la Constitución sin la participación de esta Comisión, pudiendo ser que lleven adelante otras en el futuro. Hay medidas que se van adoptando en el orden legal que también configuran nuevas realidades de orden institucional, como pueden ser, por ejemplo, aquellas que digan relación con la regionalización del país.

No hay duda de que toda la institucionalidad, ya sea constitucional o legal, que se vaya creando en este tiempo, de alguna manera enmarcará el trabajo de la Comisión o influirá en él, de manera que habrá que considerar primero hasta qué punto la Comisión deberá funcionar enteramente separada de los organismos de Gobierno o cómo podría lograrse una coordinación en caso que ella fuere necesaria.

Piensa que el problema reside en que éste es un debate en el que, en definitiva, los criterios que decidirán el camino aconsejable a seguir no son de método, ni constitucionales o técnicos, sino de orden político general. Por eso, sugiere debatir estos aspectos en la Comisión para recoger las inquietudes de sus miembros y darlas, con posterioridad, a conocer a la Junta de Gobierno.

En atención a estas consideraciones, propone una reunión privada e informal una vez que se termine de escuchar a los profesores de Derecho Constitucional, con el objeto de dar a conocer las inquietudes de cada cual; tratarlas de definir y ponerlas en conocimiento de la Junta, a fin de que ésta elija el camino más apropiado para continuar con el trabajo de la Comisión.

Prosiguiendo con su intervención, el señor Guzmán expresó que sería conveniente que las actas de la Comisión estuvieran a disposición de los

profesores de Derecho Constitucional que se interesaran en conocerlas, pero en la Secretaría de la Comisión. Igualmente, es partidario de manifestarles que las puertas de la Comisión están abiertas para recibir las observaciones que ellas les merezcan. No cree conveniente ir más allá en este aspecto.

El debate de la opinión pública, agregó, será un tema que deberá producirse cuando se entregue un cuerpo coherente de disposiciones, porque es cierto que todo lo que se gana en extensión y amplitud en cuanto a las opiniones que se vierten, se pierde también, a veces, en coherencia y eficacia. Sin embargo, se puede barajar una fórmula que esté equidistante de los extremos, en el sentido que, por una parte, no se llegue al debate público antes de que la Comisión entregue un proyecto coherente de Constitución, sin perjuicio de dejar abiertas sus puertas a los profesores universitarios, no así a los periodistas ni a los diarios, porque estima que podrían desfigurar el sentido de la labor desarrollada por la Comisión.

En cierto modo, agregó, también hay que precaverse de un impulso que, aunque comprensible, puede ser inconveniente para la Comisión: la incorporación, de hecho, de nuevos miembros que, interesados por el debate, concurren a las sesiones en forma habitual y estuvieran haciendo llegar permanentemente sus observaciones. Por este motivo, sugiere limitar la participación de personas ajenas a la Comisión, porque de lo contrario su funcionamiento puede convertirse en algo sencillamente inmanejable.

Finalmente, compartió plenamente la inquietud del señor Evans en lo relativo al trabajo y envío de las actas de las diversas Subcomisiones a la Comisión Central.

El señor OVALLE manifestó sentirse interpretado por las expresiones del señor Ministro de Justicia en cuanto ellas se refieren a que el trabajo sustancial de la Comisión ha sido efectuado con la máxima libertad, de modo de desarrollarlo en los términos que cada cual estime más convenientes.

Considera útil la observación del señor Ministro, la que, además, podría salvar cualquier responsabilidad anterior, de que sea la Comisión misma, vistas sus posibilidades y propósitos, le comunique a la Junta de Gobierno que ha estimado conveniente informarle que dentro de un determinado plazo evacuará su primer informe. Al obrar de esta forma, agregó, se cumple con un deber de cortesía al comunicarle el lapso para desarrollar un trabajo que ha sido encomendado por el Gobierno de la República sin restricción de ninguna especie y con la más amplia libertad para proceder a realizarlo.

Agregó, en seguida, que, a su juicio, no es propio que la Comisión aborde tópicos de orden político que no le corresponde decidir. Sin embargo, cree que es conveniente obtener una entrevista con la Excma. Junta, porque puede ser interesante que ella esté en conocimiento de la época en que la Comisión estaría en condiciones de entregar un anteproyecto de reforma

constitucional; sin que ello signifique que la Junta imponga un plazo para realizar este trabajo. Lo anterior es necesario, agregó el señor Ovalle, porque contribuirá a que los miembros de la Comisión conozcan los propósitos futuros del Gobierno y la medida en que ellos puedan colaborar en su consecución.

De ahí que, concretamente, proponga, tal como lo ha hecho el señor Jaime Guzmán, exponer en las próximas sesiones, en forma privada y no oficial, las inquietudes de los miembros de la Comisión a fin de lograr un acuerdo que pueda, posteriormente, ser puesto en conocimiento de la Junta con el objeto de establecer, si es de su interés, una determinada época para entregar el primer informe de la Comisión Constituyente.

— A indicación del señor ORTUZAR (Presidente) se acuerda postergar la resolución de este asunto para tratarlo en otra oportunidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresó, con respecto a la distribución de las actas de las sesiones de las diversas Subcomisiones a los miembros de la Comisión Central, que había acuerdo en tal sentido; pero, por problemas de carácter administrativo no ha podido cumplirse en su integridad. La Mesa y la Secretaría, agregó, están conscientes y preocupadas del problema; pero, desgraciadamente, no han podido aún solucionarlo completamente por falta de medios y disponibilidades económicas. En todo caso, puntualizó, un ejemplar de las actas aprobadas de las sesiones que celebran las diversas Subcomisiones es enviado oportunamente a esta Secretaría para conocimiento de los miembros de la Comisión Central.

— A indicación del señor EYZAGUIRRE (Secretario) y en atención a los problemas planteados, se acuerda facultar a la Mesa para obtener su solución administrativa, sin perjuicio de ratificar, posteriormente, la sugerencia del señor Evans en el sentido de que cada miembro de esta Comisión pueda disponer de un ejemplar de las actas de sus Subcomisiones.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que comparte la segunda inquietud planteada por el señor Evans relacionada con la necesaria, pero limitada publicidad, que debe tener la labor de la Comisión. Para tal efecto, sugiere acoger la indicación del señor Guzmán en el sentido de que las actas de la Comisión quedaran en Secretaría a disposición de los profesores de Derecho Constitucional que tengan interés en consultarlas.

Además, agregó, se podría facultar a la Mesa para que en ciertas ocasiones pueda dar información a la prensa acerca de los ternas que la Comisión está abordando, sin entrar a comentar el detalle o contenido de la materia que trata, con el objeto de mantener informada a la opinión pública del funcionamiento de la Comisión Constituyente.

— Así se acuerda.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone escuchar, a continuación, la cuenta que con motivo de la gira realizada por Europa por una Delegación de Juristas, que tenía por misión restablecer la verdad en torno a los sucesos chilenos, hará el señor Díez en su carácter de Presidente de la Delegación.

— Así se acuerda.

El señor DIEZ advierte que su exposición no estará encaminada a explicar los aspectos político-informativos de la realidad chilena que la Delegación tuvo oportunidad de proporcionar a diversos círculos forenses, académicos y políticos europeos, sino que estará destinada a informar a la Comisión respecto de los contactos que se establecieron con diversas personalidades en aquellas materias que sean atinentes con la reforma de nuestro sistema constitucional.

Hace notar el señor DIEZ que el memorándum de intenciones constitucionales elaborado por la Comisión, fue de suma utilidad en las entrevistas que tuvieron ya que, generalmente, los debates se suscitaron en torno a las ideas que en él se contienen. Además, dicho documento constituye, de por sí, un desmentido a la campaña de desprestigio y desinformación sobre los acontecimientos chilenos y en la que se encuentran empeñados algunos grupos marxistas.

A continuación, expresa que desea referirse a las tareas realizadas por la Delegación en España y Alemania, a fin de que don Alejandro Silva exponga las incidencias de la gira en Francia.

En España se establecieron, a su juicio, dos contactos de trascendencia: El primero, con el Presidente del Tribunal Supremo; en esa entrevista, la Delegación tomó conocimiento de la realidad judicial española, fundamentalmente, en lo que dice relación con lo contencioso-administrativo.

En ese país, se ha desarrollado una justicia contenciosa-administrativa muy expedita y de innegable riqueza. Tal es así, que de las cinco salas en que está dividido el Tribunal Supremo, tres de ellas se ocupan de esa materia, destinándose las restantes a la resolución de los conflictos de orden civil y criminal.

Ello demuestra hasta que extremos, lo contencioso-administrativo, —es decir, la relación del hombre con la Administración y con el Gobierno—, tiene importancia en los países europeos.

Posteriormente, explica que con los Profesores Ovalle y Silva Bascuñán, se reunieron con el Director del Instituto de Estudios Políticos de Madrid, Profesor Luis Legaz Lacámara, a quien le plantearon algunas inquietudes relacionadas con la judicatura contencioso-administrativa. En el curso de la conversación, los miembros de la Delegación consultaron con el profesor Legas Lacámara, la posibilidad de que ese Instituto, que cuenta con

profesores investigadores de reconocida solvencia, evacuara un informe reservado para esta Comisión de Reforma acerca del funcionamiento y organización del sistema contencioso-administrativo español.

El Profesor Legaz se manifestó muy interesado en ello, aceptando la idea de elaborar un estudio que sirva de base para los trabajos de la Comisión en esta materia.

Asimismo, sugirieron al Profesor Legaz que visitara Chile en compañía de algunos profesores de ese Instituto para cuando se entre al debate de estos temas, tomando así, contacto directo con la Comisión.

El señor DIEZ propone, a continuación, enviar una comunicación al Profesor Legaz, a nombre de la Comisión, agradeciéndole la deferencia con que atendió a sus miembros y recordarle el compromiso que contrajo en orden a elaborar el mencionado informe, reiterándole, además, la invitación que se le hizo en el sentido de que viaje a Chile para cuando se discutan estos asuntos.

— Así se acuerda.

Además, prosigue el señor DIEZ, la Delegación realizó diversas entrevistas con profesores de derecho público. Es de notar que la inquietud fundamental de estos círculos académicos reside en que la redacción de la Carta Política no se haya entregado a una asamblea constituyente que la promulgara. Hubo necesidad de explicarles que, desgraciadamente, el sistema electoral chileno adolece de graves vicios, razón por la que es menester revisar el procedimiento de inscripciones electorales y que la agitación política que produciría una elección de esa naturaleza no se compadece con la situación chilena actual.

En Alemania, existe también, la misma preocupación por la generación de la Carta Fundamental.

La entrevista de mayor utilidad que tuvo la Delegación en ese país, fue con el Subsecretario Parlamentario para Asuntos Exteriores, el señor Karl Merch, quien es el Vicecanciller del Gobierno Federal. Desgraciadamente, la Delegación no tuvo oportunidad de reunirse con el señor Ministro de Relaciones Exteriores por encontrarse, este último, convaleciendo de una enfermedad.

Gran parte de la conversación con el señor Merch versó sobre materias constitucionales, manifestando dicho personero dos inquietudes:

En primer lugar, expresó su deseo de conocer el procedimiento que se va a adoptar para poner en vigencia la nueva Constitución.

Los señores miembros de la Delegación le explicaron que ese procedimiento aún no había sido debatido pero que, en todo caso, el nuevo texto

constitucional será sometido a plebiscito mediante el cual se presentarán alternativas a la opinión pública. Sobre este particular, el juicio personal del señor Díez es que la fuerza moral de una Constitución radica en el apoyo que le dé el pueblo.

La Delegación, continúa el señor DIEZ, tuvo la oportunidad de explicar al señor Subsecretario que Chile, por la idiosincrasia de su gente, no es un país en el que aspectos tan fundamentales puedan desarrollarse sin conocimiento público. Además, se le hizo presente que el memorándum de intenciones constitucionales había sido publicado en el país, dando lugar a un debate al que tuvo acceso la opinión pública, en el que se produjeron juicios favorables y en algunos casos, adversos a su texto.

Del mismo modo, y en la medida en que se avance en la redacción de la Carta, se recibirán las opiniones y se escucharán los planteamientos de todos los sectores de la actividad nacional: juristas, gremios, trabajadores, etc., especialmente, cuando se discutan problemas que los afecten directamente.

Por último, se le hizo ver que todo este proceso iba a ser debatido por la prensa nacional y que, hasta el momento, ha existido absoluta libertad en el intercambio de puntos de vista que se han suscitado respecto de estas materias, debate que ha sido llevado a los diversos medios de comunicación social.

En otro orden, la Delegación quiso conocer la experiencia alemana en torno a los partidos marxistas, en relación con el artículo 21 de la Constitución, que establece su proscripción.

Tanto él como otros personeros de la política y de la judicatura alemana, expresaron que se habían producido algunos problemas en la aplicación de la citada disposición.

Sectores de oposición al Gobierno Social Demócrata manifestaron que éste afrontaba un problema de difícil solución, en atención a que el sistema jurídico alemán exige que sea el Ejecutivo el que solicite del Tribunal Federal Supremo la declaración de que determinado movimiento es contrario al régimen democrático constitucional. Esta situación se torna muy delicada para el Gobierno por los resultados que, una acción de esa naturaleza, produciría en los círculos de izquierda, sobre todo si se pide declarar fuera de la ley al Partido Comunista, el que ha iniciado algunas actividades en la República Federal.

En seguida, el señor DIEZ expresa que los contactos que se establecieron con personeros del Poder Judicial alemán, tuvieron por objeto conocer la organización y funcionamiento de los tribunales.

Es opinión generalizada en los círculos forenses, que los problemas originados por el aumento de la población exigen una revisión de toda la



idea de organización del Poder Judicial clásico.

Estiman que una variada gama de asuntos de orden administrativo, debería ser de competencia de los tribunales y que, de no ser así debía de dotarse a los órganos de la Administración encargados de resolverlos, de las características de apoliticidad e independencia de que gozan los tribunales ordinarios. Sostienen estos personeros —y en ello hay coincidencia de criterio con las autoridades chilenas— que los funcionarios públicos se están transformando, día a día, en verdaderos jueces que deben decidir sobre precios, política económica, inversiones, etc., lo que envuelve conflictos de intereses que en el antiguo sistema se entregaban a los tribunales ordinarios de justicia y, en la actualidad, se someten a la autoridad administrativa.

Hace notar el señor DIEZ que las actividades cumplidas en Alemania fueron, en general, de índole política por las negociaciones que debieron realizarse con sectores financieros y con la Cancillería de ese país. Además, es preciso mencionar que durante la visita de la Delegación, se produjo la llegada de refugiados chilenos que están desarrollando campañas de prensa.

Todo ello, determinó que los aspectos jurídicos se ubicaran en un segundo plano, lo que no ocurrió en Francia, país en el que la Delegación tuvo la oportunidad de contactar con distinguidos profesores especialistas en materias constitucionales.

Sobre esta visita, les cupo una destacada actuación a los señores Pedro J. Rodríguez y Alejandro Silva Bascuñán.

El señor SILVA BASCUÑAN recuerda que los aspectos generales de la gira las expone en un informe que obra en poder de la Secretaría de la Comisión. (Se contiene en los anexos del acta de la sesión N° 20, (página 13).

Advierte, a continuación, que al igual que el señor Díez, se limitará a dar cuenta de las gestiones realizadas por la Delegación en aquellos aspectos que digan relación con los trabajos de la Comisión.

Con todo, anuncia que a raíz de los incidentes que se produjeron con ocasión de la visita que hizo la Delegación a la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, el Decano de esa Casa de Estudio debió renunciar, siendo reemplazado por el Director del Instituto de Estudios Políticos de Madrid.

Respecto de las actividades que le correspondió cumplir en Francia, señala que dos documentos fueron de extraordinaria importancia para facilitar la tarea de la Delegación: La circular explicativa que el Colegio de Abogados envió a diversos círculos jurídicos europeos y el memorándum de intenciones constitucionales elaborado por la Comisión.

Este último fue de tanta trascendencia que desvirtuó, por sí solo, ante los interlocutores, la idea predominante en Europa, producto de la desinformación respecto de los sucesos chilenos. El contenido del memorándum, continúa el señor SILVA BASCUÑAN, interpretativo de las intenciones que animan a nuestros gobernantes, produjo el efecto de desmentir ante quienes lo conocieron la campaña de falsedades que atribuye a nuestro Gobierno el carácter de una dictadura totalitaria de inspiración fascista.

Expresa, a continuación, que los contactos oficiales fueron muy difíciles de obtener, lo que no ocurrió en los medios universitarios. En estos últimos, se evidenció un extraordinario interés por conocer la situación chilena.

Declara que tuvo oportunidad de entrevistarse con el Presidente de la Unión Internacional de Abogados, Monsieur Claude Lusan, a quien conocía desde hace ya algunos años. Dicha entrevista debió realizarse en atención a que el Batonnier del Colegio de Abogados de París había adoptado una posición oficial con respecto a la situación chilena, absolutamente desvinculada con la realidad.

En seguida, conjuntamente con don Pedro J. Rodríguez, se reunió con el señor Jacques Chapzal, Director del Instituto de Estudios Políticos a quien se le hizo entrega de una detallada y completa documentación de los sucesos chilenos y de las metas que se proponen nuestros gobernantes.

Otro contacto muy interesante fue el que se estableció con el profesor Jacques Cadart, de reconocida autoridad en materias constitucionales y autor de numerosos textos de derecho público.

El Profesor Cadart simpatizante de la postura de la Delegación, se manifestó muy interesado en conocer el fenómeno chileno, especialmente en lo concerniente con las jornadas electorales desde la vigencia de la Carta de 1925.

Sobre este particular, el profesor SILVA BASCUÑAN expresa que ha solicitado una relación completa de los comicios electorales celebrados en el país desde esa fecha, la que ha sido puesta a disposición de la Secretaría de la Comisión, a fin de que le sea remitida al profesor Cadart.

Manifiesta, a continuación, que la entrevista con el profesor Cadart versó, principalmente, sobre materias relacionadas con nuestro sistema electoral, la implantación de la segunda vuelta en las elecciones presidenciales y en el análisis de las organizaciones institucionales, evidenciando el destacado jurista francés, la inquietud de que se restableciera la normalidad constitucional en el más breve lapso, a lo que se le replicó que el proceso de restablecimiento de la constitucionalidad debe subordinarse, necesariamente, al saneamiento de los registros electorales.

Asimismo, se le sugirió la posibilidad de visitar nuestro país con el objeto de que tomara conocimiento directo de la realidad chilena, lo que será muy

provechoso toda vez que, unida a sus relevantes condiciones intelectuales, es una persona que goza de amplio prestigio en Francia.

Otro jurista de nota con el cual se tuvo la oportunidad de conversar es el Profesor de Derecho Administrativo señor Roland Drago, quien, al igual que los anteriores, manifestó gran interés por conocer nuestra experiencia, especialmente en la controversia entre el Presidente señor Allende y la Contraloría General de la República, suscitada por los conflictos de ilegalidad durante la gestión del primero.

Propone, respecto de esto último, se solicite a la Contraloría General que le prepare un "dossier" que contenga los antecedentes sobre este particular.

La Comisión acuerda dirigir oficio al señor Contralor General de la República solicitando dicho material para ser enviado al profesor Drago.

Igualmente, continúa el señor SILVA BASCUÑAN, en compañía del señor Pedro J. Rodríguez, se entrevistó con el tratadista Profesor Georges Burdeau, bastante conocido en los medios jurídicos del mundo entero.

Como consecuencia de esa entrevista, se ha producido un intercambio epistolar entre el señor Burdeau y don Alejandro Silva Bascuñán, documentos que se acompañan anexos a estas actas.

— Así se acuerda.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

## **ANEXO A**

(Traducción)

París, 17 de Enero de 1974

Señor don  
Alejandro Silva Bascuñán  
Santiago  
CHILE.

Querido amigo:

He querido reflexionar largamente antes de responderle a propósito de las directivas constitucionales que me dio a conocer.

En cuanto a sus finalidades, no suscitan de mi parte ninguna objeción en la medida en que aparecen susceptibles de servir de base a un régimen verdaderamente democrático. Sé bien tan sólo (y Ud. lo sabe como yo) que los principios de este género no toman toda su significación sino cuando están expresamente explícitos en los textos del derecho positivo. A este respecto le señalaré algunos puntos a cuyo propósito únicamente la fórmula de los artículos constitucionales permitirá calificar el futuro régimen chileno.

1. — El informe considera el derecho de propiedad bajo el ángulo de la función social que satisface, ¿cómo podría el Estado encontrarse dotado para verificar que tal función sea bien cumplida y, llegado el caso, para sancionar el abuso individualista del derecho de propiedad?

2. — El informe evoca los mecanismos destinados a asegurar una defensa eficaz de los derechos humanos. ¿Cuáles son esos organismos, quién puede actuar ante ellos y qué alcance debe atribuirse a su intervención?

3. — La descentralización regional que contempla el informe no tiene realidad sino en la medida de los recursos de que dispone la región. ¿Quién decidirá del volumen de estos recursos y de los criterios que precisarán su establecimiento?

4. — El problema de la representación es todavía más delicado.

a.—¿Buscan Uds. establecer una representación profesional, paralelamente a la representación política? En la afirmativa, ¿cuál será la competencia respectiva de esas dos categorías de órganos?

b. — Uds. aceptan, y para mí eso supone, el pluralismo de las corrientes políticas; desean por otra parte, y ello es legítimo, proteger la libertad contra los movimientos o partidos que se proponen abolirla. ¿Cuál es la autoridad que se pronunciará sobre el carácter democrático de los partidos?

Convendría, evidentemente, atribuir esta competencia, como es el caso en

Alemania, a un Tribunal Constitucional, pero entonces todo el problema consiste en asegurar la independencia de esta alta jurisdicción y, en ello todavía, sólo el texto constitucional puede proporcionar una respuesta a las inquietudes que la reglamentación de los partidos puede suscitar.

5. — Las mismas reservas pueden formularse en lo que concierne a la organización de las elecciones, no parece que su control pueda ser atribuido al ejército y a la policía.

Cualquiera que sea el servicio que ellas hayan podido prestar en un pasado inmediato, un régimen de derecho exige que sean mantenidas separadas de la actividad política normal.

6.— El problema esencial es evidentemente el de la reglamentación del sistema presidencial en tal forma que, sin que quede comprometida la necesaria autoridad del Ejecutivo, no pueda utilizar sus prerrogativas, como fue el caso en el régimen precedente, para liberarse de todo control. Prácticamente la dificultad reside en la distribución de las competencias respectivas del Jefe del Estado y de la Cámara. Pero son esas cuestiones que no pueden ser resueltas en abstracto; las soluciones deben estar consagradas en textos precisos.

Siempre a propósito de la organización del régimen presidencial, ¿cree Ud. que sería oportuno mantener un sistema electoral susceptible de conducir a un conflicto permanente entre las Cámaras y el Presidente cuando la mayoría que lo ha elegido no corresponde a la que está representada en el Congreso?

No se trata, bien entendido, sino de observaciones muy generales y muy incompletas, pero me parece absolutamente imposible aportar respuestas más precisas sino se trata de discutir término por término (y considerando todas las incidencias) las disposiciones de uno o de varios artículos de la Constitución. Con mayor razón, ocurre lo mismo en cuanto a la participación de los trabajadores tanto en las empresas como al nivel de las instituciones estatales. ¿Qué sucede principalmente en cuanto a las condiciones de competencia que deben exigirse para ejercer las funciones de responsabilidad?

Espero que esta carta lo encuentre en una atmósfera distendida que le permita, tanto como a sus colegas, abordar la reforma de la constitución en un clima de serenidad indispensable para una obra duradera.

He estado muy contento de volverlo a ver y hubiera celebrado que ello hubiera sido en circunstancias menos dramáticas, pero sabemos, Ud. y yo, que no es sólo de nosotros que depende el ambiente en que vivimos.

Le ruego presentar mis respetuosos homenajes a la Sra. Silva Bascuñán, a la que dirijo un recuerdo amistoso, y crea, se lo ruego, en mis sentimientos de la más fiel amistad.

GEORGES BURDEAU

Monsieur le Professeur.  
Georges Burdeau.  
12, Place du Panthéon.  
Paris 5.

Querido amigo:

Debo agradecerle en la forma mas expresiva su carta de 17 de Enero, en la que comenta las metas y aspiraciones de la reforma constitucional que deberá realizarse en Chile para lograr el restablecimiento del Estado de Derecho en nuestro país, documento que es, como Ud. sabe, el primer resultado de la Comisión preparatoria del proyecto, designada por la Junta Militar, y que ha tenido la aprobación oficial de ésta.

Considero del mayor interés cada una de las ideas que contiene su carta y tengo la convicción de que sus observaciones serán altamente apreciadas en el seno de la Comisión, que reanuda sus actividades después del receso veraniego, o sea, desde comienzos del próximo marzo.

Ha sido, como Ud. ve, precisamente el período de vacaciones el que ha retardado la respuesta de la presente.

Sólo un punto de la comunicación a que doy respuesta merece de mi parte un pequeño alcance, y se refiere al Nº 59 de ella, en el que Ud. critica, con razón, que el control de las elecciones pueda ser atribuido al Ejército y a la Policía.

Felizmente tal control no ha existido jamás en Chile y espero que en el futuro no se establezca. La mención que ha podido inducirle a error en el memorándum recae en una experiencia chilena muy feliz, vívida desde una ley de 1941, en virtud de la cual, en el mantenimiento del orden público interior durante precisamente la jornada eleccionaria son llamadas las Fuerzas Armadas a ejercerlo pero, siempre, por cierto, a las órdenes de los órganos electorales completamente independientes, tanto del Poder Ejecutivo como de las Fuerzas Armadas. La sustancia misma de la preparación del proceso electoral, de los escrutinios y su calificación dependen —y espero que sigan dependiendo— de organismos completamente desvinculados del Gobierno y de la milicia, con carácter íntegramente civil, como son las Juntas Inscriptoras, las Juntas Electorales, las Mesas Receptoras de Sufragios, los Colegios Escrutadores, la Dirección General del Registro Electoral y el Tribunal Calificador de Elecciones.

Las próximas sesiones de la Comisión estarán destinadas a escuchar a los profesores de Derecho Constitucional, algunos de los cuales han hecho críticas que vale la pena encauzar responsablemente, y más adelante entraremos a considerar el articulado que hemos de proponer, dentro de la inspiración señalada en las bases que Ud. conoce.

La suerte de nuestra labor dependerá, naturalmente de la evolución política del país, pero no necesito reiterarle, porque Ud. la conoce bien, mi profunda convicción democrática, y mi ardiente esperanza de que podamos ver cuanto antes restablecidas las mejores tradiciones nacionales de libertad y de participación pluralista en la dirección de la vida política.

Debo sí reconocer que la tarea de restablecimiento de la normalidad jurídica no es fácil y puede retardar, aún dentro de la mejor intención de los gobernantes, en cuyo patriotismo y sinceridad confío, por cuanto, en verdad, han sido intérpretes de un movimiento abrumador de la ciudadanía, que no podía seguir sufriendo la traición que significaba aprovechar el juego político para armar un ejército al margen del oficial, circunstancia que hizo, por desgracia, realmente imposible salvar al país por una simple evolución de la opinión pública a través de los resortes institucionales.

Para mí será muy satisfactorio tener la oportunidad de informarle sobre el curso de nuestra tarea, a medida que se vaya produciendo, y ello me permitirá, como lo espero, recibir nuevos comentarios de parte suya.

Sería muy grato tener una nueva oportunidad de conversar largamente ya en París o aquí, si Ud. se decidiera a venir. Desde el momento que conociera su voluntad en este sentido, tal como se lo ofrecí, haría lo que estuviera a mi alcance para facilitarle su viaje.

Mi señora corresponde como yo muy de corazón a sus amables recuerdos y retribuye cordialmente a Madame Burdeau sus saludos como asimismo a Ud. ofreciéndonos una vez más como decididos amigos y servidores.

ALEJANDRO SILVA BASCUÑAN

Santiago, 27 de febrero de 1974.

## **ANEXO B**

Santiago, 17 de enero de 1974      Oficio N° 64-b

Como es de su conocimiento, la Comisión de Reforma Constitucional ha formado Sub-comisiones para el estudio de ciertos temas específicos. Entre ellas se encuentra la Sub-comisión del Nuevo Régimen Municipal y la Sub-comisión sobre Descentralización Administrativa y Regional.

Dichas Sub-comisiones han funcionado con gran responsabilidad y con la participación de especialistas en las respectivas materias y con representantes de diversas Instituciones, como ODEPLAN, las Universidades, Contraloría General de la República, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio del Interior, Municipalidades, Corporación de Profesionales y Técnicos Municipales, etc.

Los trabajos de ambas Sub-comisiones se encuentran bastante avanzados y comprenden no sólo los aspectos esencialmente constitucionales relativos a la redacción de la Nueva Carta Fundamental, sino que, los temas han sido analizados en forma integral, de tal modo que comprende el régimen jurídico y la organización administrativa de las Regiones y de las Comunas. En cuanto al problema de las áreas metropolitanas, ambas Sub-comisiones han acordado tratarlo en forma conjunta después que sean despachadas las otras materias propias de cada una de ellas.

La Comisión que presido se ha preocupado permanentemente de actuar en forma coordinada o integrada con otras Comisiones y Organismos que estudian problemas de la misma naturaleza. Es así como en el caso específico del régimen municipal se convino con el señor Ministro del Interior un sistema integrado para el funcionamiento de la Sub-comisión sobre Nuevo Régimen Municipal con la Sub-comisión formada para el mismo efecto por el referido Ministerio. El sistema convenido ha operado perfectamente, evitándose de este modo la duplicación de esfuerzos.

Últimamente se ha creado una Comisión Nacional de la Reforma Administrativa en calidad de Organismo Asesor de la Junta de Gobierno.

Esta Comisión de Reforma Constitucional ha sido informada que la referida Comisión Nacional de la Reforma Administrativa ha iniciado estudios, entre otras materias, sobre regionalización y descentralización administrativa y que en cuanto al Gobierno Metropolitano se nombrarían Comisiones Especiales.

Es nuestro deseo que los estudios antes señalados se efectúen en la forma más integrada posible, con los que están efectuando las Sub-comisiones a que se ha hecho referencia anteriormente. En caso de no lograrse dicho propósito, se produciría una duplicidad de esfuerzos en detrimento de los objetivos comunes en que todos estamos empeñados, además del efecto de frustración que puede ocasionarse legítimamente en los numerosos técnicos



y especialistas que en forma desinteresada han trabajado en esta tarea de colaboración al Supremo Gobierno.

En estas circunstancias, al Presidente que suscribe le ha parecido conveniente poner en su conocimiento los antecedentes expuestos a fin de que, por su intermedio, se arbitren las medidas conducentes a lograr la adecuada integración o coordinación entre las Sub-comisiones designadas por esta Comisión de Reforma Constitucional y la Comisión de Reforma Administrativa creada por Decreto Ley N° 212, publicado el 26 de diciembre de 1973.

Dios guarde a US.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

AL SEÑOR  
MINISTRO DE JUSTICIA  
DON GONZALO PRIETO G.  
PRESENTE.

## **ANEXO C**

REF.: Reforma Administrativa Nacional.

OBJ.: Solicita establecer contacto con la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA).

Santiago, 18 de enero de 1974

DEL: JEFE DEL COMITE ASESOR DE LA JUNTA  
DE GOBIERNO Y PRESIDENTE DE CONARA

AL: PRESIDENTE DE LA COMISION DE REFORMA CONSTITUCIONAL

1. — Por oficio Nº 51-b de 2.01.974, la Sub-Comisión para el estudio de las leyes sobre Inscripciones Electorales y General de Elecciones y del Estatuto de los Partidos Políticos, dependiente de la Comisión de Reforma Constitucional, ha solicitado establecer contactos con la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA).

2. — La CONARA considera que, estas conexiones deben extenderse a otras Sub-Comisiones que estudian aspectos relativos a la Reforma Constitucional, para lo cual se sugiere la conveniencia de que esa Comisión designe a uno de sus miembros para que establezca contactos con la CONARA con el objeto de determinar las relaciones a nivel de las Sub-comisiones, tanto de esa Comisión de Reforma Constitucional como de CONARA, con el objeto de coordinar las ideas o proyectos sobre estas materias.

Saluda a Ud.,

JULIO CANESSA ROBERT

Coronel

Jefe Comité Asesor Junta de Gobierno  
y Presidente de CONARA

# **REPUBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

### **SESION 22ª, CELEBRADA EN 12 DE MARZO DE 1974**

1.— Lectura de la Cuenta

2.—Constancia de los señores Evans y Silva Bascuñán acerca de la publicación de un documento en que se ataca al Partido Demócrata Cristiano, en receso

3.—Intervención del profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile, don Jorge Guzmán Dinator acerca del Memorándum elaborado por la Comisión que contiene las metas u objetivos fundamentales en que deberá inspirarse la nueva Constitución Política del Estado

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario de la Comisión, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

Concurre, además, el Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile, don Jorge Guzmán Dinator.

## **CUENTA**

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) da cuenta de los siguientes documentos llegados a la Secretaría de la Comisión:

1) Del señor Jefe del Comité Asesor de la Junta de Gobierno y Presidente de CONARA, Coronel Julio Canessa Robert, con el que comunica que la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa ha designado al Coronel de Ejército don Juan Barrientos Vidaurre para que establezca y mantenga la coordinación necesaria con esta Comisión de Reforma Constitucional en los términos expresados por su Presidente señor Enrique Ortúzar, según oficio de fecha 17 de enero pasado.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que, de conformidad con las facultades otorgadas por la Comisión a la Mesa, él se entrevistó con el Coronel señor Barrientos, haciéndole presente la impostergable necesidad de coordinar los trabajos que realiza CONARA con los que desarrolla la Subcomisión sobre Descentralización Administrativa dependiente de esta Comisión.

A su vez, el señor Coronel Barrientos le expresó que los estudios de CONARA se encontraban muy avanzados, para lo cual se había tomado como base el informe preliminar de nuestra Subcomisión. Agregó el Coronel Barrientos que el Presidente de la Junta de Gobierno, General Pinochet, deseaba tener un primer informe de CONARA sobre este particular entre los días 26 a 28 del mes de marzo.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que, en todo caso, los planteamientos de ese preinforme deberán ser conocidos por esta Comisión para que sus miembros puedan formular observaciones antes de que sea sometido a la consideración del señor Presidente de la Junta de Gobierno.

En el mismo orden, y como una manera de efectuar rápidamente la coordinación requerida, se acordó designar a los señores Lackington y Aylwin, como miembros permanentes en las sesiones de CONARA.

Por último, el señor ORTUZAR (Presidente) sugiere a los señores miembros de la Comisión que se sirvan examinar el preinforme a fin de formular las observaciones que sean pertinentes.

—Así se acuerda.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) da cuenta, a continuación, de un oficio del señor Secretario de la Subcomisión encargada del estudio de las leyes sobre Inscripciones Electorales y General de Elecciones y del Estatuto de los Partidos Políticos, con el que solicita información acerca de las gestiones realizadas para obtener la coordinación y conexión entre los trabajos de esa Subcomisión y los de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA).

—Se acuerda transcribir copia del oficio anterior en que se designa al señor Coronel Barrientos para que efectúe la coordinación que se solicita.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, respecto de este oficio, ha hecho llegar a la Subcomisión una sugerencia en el sentido de que sus miembros designen dos representantes de ella ante CONARA, procediendo en la misma forma que la Subcomisión de Descentralización Administrativa.

A continuación, el señor EVANS solicita el uso de la palabra a fin de que, en nombre del señor Alejandro Silva Bascuñán y en el suyo propio, conste en las actas de la Comisión, lo siguiente:

El día domingo 10 de marzo se publicó un documento supuestamente emanado del Gobierno, que contiene un ataque burdo y artero en contra del Partido Demócrata Cristiano. Manifiesta que, junto con el Profesor Silva Bascuñán, comprende la necesidad del receso político por las condiciones de excepción que vive el país, lo que no lleva envuelto, de manera alguna, el receso de determinada adhesión ideológica: en este caso, al Partido Demócrata Cristiano, toda vez que, a su juicio, las doctrinas no están en el plano de la actividad política

Felizmente, en el día de ayer, dos antecedentes han desautorizado el contenido de esa publicación: El primero, emanado del señor Ministro del Interior, General Bonilla, quien llamó, personalmente al ex Presidente de la República, don Eduardo Frei y le manifestó que ese documento era interno de trabajo, que constituía un preinforme que no representaba el pensamiento de la Junta de Gobierno; que ésta rechazaba su contenido y que el General Gustavo Leigh, miembro de la Excma. Junta, —de quien depende todo el proceso de desarrollo social en que está empeñado el Gobierno—, le expresaba, por su intermedio, su repudio a las ideas contenidas en esa parte del documento, habiéndola desautorizado personalmente antes de su publicación.

Además, agregó el señor Evans, el señor Ministro de Justicia, don Gonzalo Prieto, le expresó, directamente a él y luego al señor Silva Bascuñán, que el día viernes 8 de marzo, el señor General Leigh, en presencia de casi todos los Ministros de Estado, leyó dicho documento omitiendo referirse al párrafo que contiene esos ataques y explicó, posteriormente, que no había dado lectura a esa parte del documento en atención a que éste, en ese acápite,

no representa el pensamiento del Gobierno, el que, por el contrario, repudiaba su contenido y procedió, en el mismo acto, a retirar de los ejemplares del documento esos párrafos alusivos a la Democracia Cristiana.

Lamentablemente, alguien mantuvo en su poder el texto de ese párrafo, haciéndolo llegar al diario El Mercurio, con las consecuencias anotadas.

Declara que, en virtud de esos antecedentes, ha decidido, junto con el Profesor Silva Bascuñán, permanecer en el seno de esta Comisión de Reforma, ya que, de no producirse la aclaración de esta situación, se habrían sentido necesariamente marginados para continuar como miembros de ella, en atención a que ambos adhieren a dicha ideología política.

El señor ORTUZAR (Presidente) solicita, a continuación, el asentimiento de la Comisión para hacer constar en actas las expresiones del señor Evans.

—Así se acuerda.

A continuación, se incorpora a la Comisión el señor Jorge Guzmán Dinator, Profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, de conformidad a un acuerdo adoptado con anterioridad, se resolvió iniciar el ciclo de reuniones con los profesores de Derecho Constitucional, con el señor Guzmán Dinator, dada su calidad de ser el más antiguo profesor del ramo y la permanente colaboración que, sobre estas materias, prestó al Parlamento en los últimos años.

El señor GUZMAN DINATOR inicia su intervención agradeciendo, en primer lugar, las elogiosas palabras del señor Presidente de la Comisión hacia su persona.

El texto del memorándum de intenciones constitucionales, continúa el señor profesor, se refiere, primeramente, a las metas u objetivos fundamentales de la nueva Constitución. En él se contiene el concepto de que la Constitución debe fortalecer y destacar el imperio de los valores esenciales de la chilenidad. La Constitución debe ser desde este punto de vista, una Constitución real; es decir, debe propender al establecimiento de los elementos que configuran la verdadera manera de ser del pueblo chileno.

En el primer párrafo del documento, se afirma que la estructura constitucional descansará en la concepción humanista y cristiana del hombre y de la sociedad, que es la que responde al íntimo sentir de nuestro pueblo, según la cual, la dignidad del ser humano, su libertad y derechos fundamentales, son anteriores al ordenamiento jurídico y debe prestárseles segura y eficaz protección.

Naturalmente, esto se refiere a los derechos de los individuos. Aquí habría

que agregar, también, los derechos sociales, porque evidentemente en este aspecto, cabe una distinción entre derechos individuales y derechos sociales. En el memorándum se consulta tal distinción, ya que más adelante se refiere a las organizaciones llamadas comunitarias; es decir, a la participación de los grupos sociales en la marcha general del país. Enfocado así el problema, la afirmación categórica y dogmática de que esto corresponde a determinada concepción humanista y cristiana, del hombre y de la sociedad, tiene valor desde un punto de vista conceptual que un grupo respetable de personas tiene de la formación de la sociedad y de esta manera, de expresarla. Sea que se tenga ésta u otra concepción paralela, y en algunos casos contrapuesta con ella, las conclusiones serán, en definitiva, muy similares. Por ello, estima, no es aconsejable debatir estos planteamientos, sobre todo, cuando el documento contiene la idea de que la Constitución debe propender a una efectiva integración de las fuerzas vitales de la nación, es decir, todos los elementos que componen la población del país, estarán representados paritariamente dentro de la organización constitucional.

De la misma manera, hay, otra afirmación en el memorándum, que dice que la Constitución contemplará, como principio fundamental, el que todos los actos de la autoridad deben estar presididos y determinados por el superior concepto del bien común, porque éste constituye la verdadera razón de ser del gobernante llamado a lograr el bienestar espiritual y material del pueblo. Este concepto del bien común es muy discutible. Jellinek decía que era un concepto de suma claridad para las conciencias ingenuas. Con todo, estima el señor profesor, sólo constituye una manera de expresar una, idea, porque si en lugar de bien común se usan expresiones tales como "interés general de la comunidad" o "bienestar colectivo", se llegará, en último término, a la misma conclusión. El concepto de bien común, en todo caso, es una denominación aceptable y de plena vigencia en la actualidad.

El párrafo segundo del documento, se refiere a los derechos humanos. En este aspecto, sería conveniente precisar que los derechos se expresan en relación con los individuos y con el Estado en la forma de manifestaciones de facultades y a través de instituciones de protección. En consecuencia, es necesario distinguir —dado el avance del Derecho Constitucional teórico—, entre derechos y facultades declaradas, y garantías, esto es, instituciones de protección. En el análisis de estas materias, valdría la pena, tal vez, señalar metódicamente ambos elementos. Por una parte los derechos individuales y sociales y, por otra, las instituciones de protección. A este respecto, existen algunas nomenclaturas bastante completas, tales como las comprendidas en las Declaraciones del Hombre y del Ciudadano, en la Declaración de los Derechos del Hombre Americano, en la Declaración de Bogotá de 1948, en las Declaraciones de Santiago de Chile, hechas por la Comisión de Derechos Humanos, etcétera.

A su juicio, es preferible hacer un esquema en cuanto a estos derechos, porque desde la Constitución de Weimar en adelante, el catálogo de los derechos individuales y sociales ha tenido una notable ampliación.

En consecuencia, quizá será conveniente hacer una clasificación al estudiarlos que podría ser, por una parte, los derechos de las personas y, por otra, los derechos del Estado: de las personas en relación con la organización social y del Estado en relación con los individuos.

Asimismo, habría que subclasificarlos en derechos que afectan a los individuos en sí mismos y en derechos que afectan a los grupos sociales.

La sociedad, continúa el señor profesor, no es una simple agregación de individuos, sino que está formada, además, por la agregación de agrupaciones de individuos. De esta manera, es conveniente separar sus elementos, en cuanto se señale por una parte los derechos del individuo y, por otra, los derechos de los grupos, y frente a ellos, los derechos del Estado.

Cuando se dice, por ejemplo, que la nacionalidad es un vínculo jurídico-político que une a los individuos con un Estado determinado y que se traduce en deberes y derechos recíprocos, es decir, mutuos, entre el Estado y los individuos y entre los individuos y el Estado, se está significando, evidentemente, que el Estado tiene en relación con los individuos derechos y obligaciones, y que los individuos tienen, en relación con el Estado, también, derechos y obligaciones.

Debería destacarse, asimismo, cuáles son los derechos que el Constituyente de 1974 estima que son del Estado en relación con los individuos y derechos de los individuos en relación con el Estado; cuáles son deberes del Estado en relación con los individuos y deberes de los individuos en relación con el Estado; servicios y colaboración de los individuos a las actividades del Estado.

Respecto de los deberes, es menester proceder de la misma forma: deberes de las personas, de defensa del Estado, de defensa del sistema democrático, del sistema de organización republicana y del Estado hacia los individuos, como por ejemplo, prestaciones que el Estado se comprometería a dar en relación con el individuo y las otras relativas a lo que pudiera denominarse el medio necesario para que el individuo se desarrolle; es decir, la obligación del Estado de proporcionar al individuo un medio necesario para su realización como persona. Lo mismo respecto a los grupos o colectividades.

En esta sociedad, que no está formada simplemente por individuos sino también por agregación de grupos, éstos necesitarán de ciertos derechos que estén establecidos y respecto de los cuales, el Estado tendrá que declarar, también, ciertas obligaciones.

El avance de la civilización ha ido creando nuevas necesidades, lo que, a su vez, ha originado nuevos derechos. Naturalmente, el transcurso del tiempo y el progreso de los medios tecnológicos han ido haciendo necesario estampar en las constituciones declaraciones relativas a los nuevos medios



que el Estado pone a disposición de los individuos, como por ejemplo, los que se refieren a las facilidades actuales de intercomunicación: la televisión, la radio, etcétera.

En los últimos cursos de Derecho Constitucional, expresa el señor profesor, ha llegado a la conclusión de que en una organización del Estado se debería prescindir de una parte declarativa de derechos, porque los pueblos civilizados ya tienen incorporados a su régimen de vida ciertos derechos que parece casi innecesario enumerar y, además, porque están condicionando al régimen político. Un régimen político está condicionado, en gran parte, por los derechos que se reconocen a los individuos.

Sin embargo, como las circunstancias han ido variando desde hace bastante tiempo, resulta prácticamente inobjetable la necesidad de subrayar, especialmente, este aspecto de los derechos individuales que tan fácilmente se olvida.

Al entrar en la parte de las declaraciones, sería interesante referirse a los llamados "poderes de hecho", sistematizando, en su tratamiento, a los grupos intermedios; esto es, los grupos de opinión, los grupos de intereses, hasta los grupos de presión, respecto de los cuales el constituyente puede tener dos criterios: o prescinde de ellos y no los trata en la Constitución, o, por el contrario, procede como el legislador norteamericano, y los declara y reglamenta, lo que sería una actitud más racional.

Como existe legislación relativamente abundante sobre este tema y algunos Estados de la nación norteamericana contemplan normas de esta naturaleza, no es necesario ahondar respecto de esta materia que permite que los grupos de presión estén mucho más controlados. Estima que un esbozo constitucional debería contener las bases para una reglamentación futura, a través, posiblemente, de una ley constitucional relativa a los grupos o poderes de hecho.

En relación con los distintos tipos de leyes, es necesario señalar una clasificación de la norma legal, tomando como referencia la Constitución de De Gaulle del año 1958, en la que se llama leyes orgánicas a las que el profesor llamaría más bien leyes constitucionales. Como consecuencia, la ley complementaria de la Constitución, fuente de derecho constitucional, no debería estar al mismo nivel de la ley ordinaria, sino que debería hacerse una clasificación de las normas jurídicas de acuerdo con su importancia y jerarquía real.

Sobre este particular, expresa que ciertas materias debieran ser desarrolladas en leyes complementarias de un carácter jurídico superior al de las leyes ordinarias o comunes. Como es natural, esto significaría que tal clase de leyes debería ser tramitada de una manera especial, y aprobada o derogada con un quórum también especial.

En el último tiempo, se ha hablado de lo que se llama la norma de clausura, esto es, la determinación de a quién corresponde el campo de aquellas

materias que no están específicamente determinadas como propias de una declaración jurídica. En la Constitución de 1925, el artículo 44 se refiere a las materias que son propias de leyes, pero esta enumeración no es taxativa, sino meramente ejemplar, porque la propia Constitución contiene otra serie de disposiciones de acuerdo con cuyos términos se resuelven por medio de ley materias que no son las que indica el artículo 44. No establece tampoco cuáles materias deben ser objeto de resolución o de decreto del Presidente de la República, pero, estatuye que el Presidente dictará decretos, reglamentos o instrucciones en uso de su facultad reglamentaria.

La norma de clausura, quizás, pudiera basarse en una adecuación de la función conceptual de la ley en los casos que en la práctica resulten ser propios de la decisión legislativa, de manera que se decida por ley lo que conceptualmente tiene tal carácter, es decir, una norma jurídica de carácter general. Esto evitaría el fenómeno tan común y comentado de que de las normas que formalmente son leyes, el 70 u 80 por ciento jurídicamente no lo son, sino que son decisiones de otra índole, en atención a que carecen de los atributos propios de la ley.

Debe procederse, también, a una segunda clasificación de ley; es decir, dictar normas que abarquen el concepto general de ella haciéndola coincidir con la enumeración de las materias propias de leyes constitucionales y dejar entregado el resto a la reglamentación del Presidente de la República.

Siempre en este campo de la ley, tan fecundo, podría señalarse además, con un carácter especial, las leyes delegatorias. Estas últimas responden a una necesidad actual.

Es evidente que el Ejecutivo, dentro de normas dadas por la Constitución, puede ser un legislador más ágil, más completo, con mejor asesoramiento técnico que el propio Poder Legislativo.

La reforma constitucional de 1970, estableció la delegación de facultades legislativas en condiciones bastante buenas desde el punto de vista constitucional, ya que excepcionó la posibilidad de delegar materias que implican el ejercicio de funciones de carácter político, y entregó una enumeración completa de las materias que podrían ser delegables y señaló algunas normas para que las materias delegadas estuvieran reglamentadas, especialmente, respecto de la autoridad que velaría —la Contraloría General de la República— por que la norma delegatoria de atribuciones fuera respetada. Eventualmente, si el Tribunal Constitucional va a subsistir, ésta podría ser una de las materias que debiera conocer.

Asimismo, hay otro tipo de leyes que se han creado en el último tiempo: las llamadas "leyes cuadros" o "leyes marcos"; es decir, normas que tienen por objeto señalar —como debería, conceptualmente, hacer la ley— los principios o las bases sobre las cuales se quiere legislar, y entregar el caso particular, el detalle de la organización jurídica, al Presidente de la República por medio de decretos con fuerza de ley.

Esta idea estuvo contenida en uno de los mensajes enviados por el Presidente Frei, y no prosperó en aquella época. No obstante, podría recogerse y producir efectos positivos.

Otra de las materias que podría insinuarse, es la de la celeridad con que se aprueban los proyectos de ley. El trámite de la urgencia debería perfeccionarse. Como se sabe, la urgencia, que es una creación de don Arturo Alessandri, no produjo sólo los efectos en que se había pensado, sino también otros, como por ejemplo, el de transformar al Primer Mandatario — más todavía de lo que era— en una especie de conductor de la labor legislativa. En consecuencia, sería necesario establecer alguna manera de que el Congreso, a su vez, tuviera facultad para pronunciarse aceleradamente sobre materias que a él le interesen —por ejemplo, la posibilidad de que la Cámara de origen tenga atribución para declarar la urgencia en determinado asunto con igual eficacia que el Presidente de la República—, de modo que existiera cierta equiparidad de facultades del Primer Mandatario y del Parlamento.

En resumen, y como visión general, si se considera esta adecuación conceptual de la ley; si se consagra la norma de clausura; si se distingue entre leyes constitucionales, leyes normativas y leyes delegatorias de facultades legislativas; si se establece el sistema de urgencia, y si no se desecha la reforma constitucional que otorga a las Comisiones parlamentarias la posibilidad de aprobar los proyectos que en general ha aprobado la Sala, se producirá una efectiva agilización del trabajo legislativo sin perjuicio de la calidad misma de éste.

Otro aspecto de vital importancia es la participación del pueblo en el Gobierno; según expresión de Burdeau, "la transformación de la democracia gobernada en democracia gobernante", lo que implica que el pueblo pueda realmente participar en la decisión de los asuntos políticos en que tiene interés.

Sin duda, uno de los grandes fenómenos políticos, es el acceso de la masa al ejercicio del Poder. Como se ha visto, a través de los estudios realizados por la Dirección del Registro Electoral, en cincuenta años de vigencia de la Constitución de 1925, los 350.000 inscritos se transformaron en 3.500.000; es decir, hubo un aumento fundamental, sustancial, de los individuos que podían participar en el Gobierno, en la decisión de los asuntos públicos.

Quizás si se aumentara aún más la participación de los individuos sería una solución adecuada. Al efecto, confiesa que no lo convence del todo, la medida de rebajar, no tanto la edad —de los 21 años a los 18—, sino la calidad de saber leer y escribir; es claro que pesa el hecho siguiente: si, filosóficamente, lo que se pide es que decida quien tenga más preparación, o si se quiere simplemente una expresión de voluntad. Es factible que la expresión de voluntad sea tan fuerte en el individuo letrado como en el iletrado, sobre todo cuando existen los medios de conocimiento de la actividad general que antes no estaban al alcance del iletrado.

Sin embargo, ¿qué podría hacerse en esta materia? Algunos de los Estados miembros de los Estados Unidos de América, establecen la inscripción automática, o, mejor dicho, el derecho automático de votar del individuo que cumple con determinados requisitos.

En principio, continúa el señor profesor, podría ser una buena medida que, al mismo tiempo de dar al individuo su cédula de identidad, habiendo cumplido con los requisitos generales y teniendo la edad reglamentaria, se lo faculte para votar en la circunscripción en que se le ha otorgado dicha cédula. Tal vez esto podría aumentar aún más la cuota de electores pero se corre el riesgo de que si el individuo no quiso participar mediante un acto voluntario de inscripción, posiblemente sea muy indiferente ante la cuestión política. Por otro lado, no hay que olvidar que si bien la opinión política es muy importante, como se ha recordado muchas veces, la militancia política activa no representa sino una muy pequeña parte de la opinión política general.

El ex Diputado Héctor Correa Letelier recordaba que mientras la militancia reconocida de un partido era de 3 mil electores, éste había obtenido 30 mil votos en una elección efectuada en la misma circunscripción, no porque tuviera un gran caudal de opinión, sino por el apoyo de mucha gente que vota de acuerdo con las ideas cuando éstas le parecen bien representadas. Tal vez aquí podría ocurrir el mismo fenómeno de individuos que, sin militar activamente en un partido político, participaran en la decisión política que en determinado momento significan las elecciones.

Respecto del sistema electoral, es de opinión que debe ser representativo de la voluntad colectiva, eficaz en cuanto resulte decisorio de las cuestiones que en cierto momento se plantean, y libre, en el sentido de que signifique la expresión verdadera de la voluntad de los individuos. "Elecciones periódicas, libres, sinceras", —decía el maestro Gabriel Amunátegui— "que reflejen la voluntad colectiva".

Estima que el nuestro es un sistema, en general, bien concebido, pero hay que tener cuidado. Recuerda que en una conversación sostenida con Burdeau, decía el tratadista francés que el sistema de la Cifra Repartidora era bueno como representación de mayorías y minorías en la configuración geográfico-política del país. "Si hubiera que elegir una academia", —decía él— "yo usaría ese sistema". Sin embargo, no se está eligiendo una academia, sino un Congreso que va a gobernar, de manera que lo que interesa es que no sea sólo totalmente representativo de todos los sectores de la opinión pública, sino que polarice las fuerzas políticas de modo que permitan hacer gobierno.

Existen legislaciones que han buscado algunas soluciones. Por ejemplo, establecer que la fracción política que logre la primera mayoría relativa tenga una representación que le permita decidir; o sea, que se le atribuya el 50% y fracción de los votos válidamente emitidos. Algunos han pensado también que un sistema con una combinación de cifras repartidoras locales y nacionales permitiría afianzar las mayorías, que pueden ser minorías en

cada circunscripción, pero —como ocurrió durante algún tiempo con la antigua Falange, por ejemplo— representan un gran número de votos a lo largo de todo el país que no alcanzan representación por no ser localmente mayoritarios en parte alguna, pero representativos de una opinión digna de tomarse en cuenta.

En el memorándum, salvo en lo atinente el referéndum, nada se dice respecto de las instituciones de gobierno semidirecto, que es otra de las maneras de participación del pueblo en el Gobierno.

Le parece que, naturalmente, aquí hay que proceder con cierta cautela, porque uno tiene tendencia, quizás, a entusiasmarse con la definición de las instituciones. Entonces el cientista político tendrá que ver si el país está en condiciones de adoptar, dados nuestra cultura y el avance de nuestra maduración política, instituciones de ese tipo. ¿Quizás la iniciativa legislativa? Los Diputados y Senadores son, en general, intérpretes rápidos de la colectividad y de las entidades que representan. Tal vez aquélla no tendría mucha eficacia en cuanto habría poca posibilidad de que algún parlamentario iniciara un proyecto de ley, de tal manera que debiera iniciarlo el pueblo por sí mismo.

El "recall" tiene ciertos peligros, evidentemente graves; en la práctica, el "recall" podría llegar a producirse como consecuencia del referéndum relativo a los casos de conflictos entre el Presidente de la República y el Congreso. No estima conveniente que subsista la idea de que el referéndum lo pueda provocar sólo el Jefe del Estado cuando él lo quiera y sólo tenga como sanción la disolución del Parlamento, y no la cesación de la actividad del Primer Mandatario.

Aquí el planteamiento importante es preguntar ¿qué ocurre cuando se rechace ya sea la iniciativa del Presidente, ya la iniciativa del Congreso? Si se rechaza la iniciativa del Congreso: ¿disolución de éste? Si se rechaza la iniciativa del Presidente de la República: ¿renuncia de éste? Y ¿si no renuncia el Jefe del Estado?, ¿en qué condiciones de disminución moral y política queda frente a sus electores?

En todo caso, la forma de participación del pueblo mediante las instituciones de gobierno semidirecto no parece en estos momentos —si se establece el referéndum constitucional— que hubiera urgencia constitucional en conseguirla.

En cuanto al perfeccionamiento de las instituciones, al igual que la Comisión, participa de la idea de que éste es un país para régimen presidencial y de autoridad fuerte. Cree conveniente de que se establezca una autoridad fuerte, siempre que se cumpla con el principio del paralelismo entre el poder y la responsabilidad: a máximo poder, máxima responsabilidad. Expresa su temor a los poderes que no tienen límites, sin procedimientos de fiscalización y de sanción. La máxima de que el poder tiende a la corrupción y el poder absoluto a la corrupción absoluta, es una norma que no hay que olvidar jamás desde, el punto de vista político.

Poder, sí; todo el poder necesario para que se pueda gobernar, pero fiscalización con sanción. No se refiere a la sanción política en el sentido de cambiar el Gabinete; pero sí a sistemas de sanción que impliquen que el individuo que se excede de sus facultades esté seguro de que va a tener una sanción contemplada en la Constitución. Es decir, pronta y eficaz. ¿Cómo podría establecerse? Quizás mediante un procedimiento de fiscalización más ágil y con mayor posibilidad de llevar a la práctica que el actual.

Hay que recordar, también, desde este punto de vista, que el actual sistema es muy defectuoso. Primero, porque no hay fiscalización política propiamente tal. Y segundo, porque tampoco hay fiscalización financiera. Sobre esto último, y desde el punto de vista de la inversión presupuestaria, el Parlamento no tiene prácticamente intervención sino en el manejo de aproximadamente el 50% del ingreso fiscal. Las instituciones autónomas o de administración descentralizada o entes semifiscales o como se les quieran llamar, tienen presupuestos que a veces son muy importantes. Según las últimas informaciones, abarcan casi el 50% del total del ingreso nacional; y sobre eso, el Parlamento, prácticamente, no tiene ningún conocimiento.

Agrega, a continuación, que sería necesario establecer algún mecanismo en virtud del cual la totalidad de los gastos públicos se discutiera en el Congreso y que no sólo fuera objeto de discusión, sino que se necesitara la aprobación por el Parlamento. De esta manera habría una intervención mucho más adecuada, y no ocurriría lo que sucedía en el Parlamento anterior, en que la mayor parte de los presupuestos del sector público, estatal directo, eran simplemente gastos de administración. En cambio los gastos que estaban proyectados para el futuro del país, se hacían a través de estas otras instituciones, con exclusión del Parlamento.

Desde el punto de vista de la fiscalización, agrega el señor profesor, deben ampliarse las facultades de la Contraloría General de la República a todas las entidades en que tiene participación el Estado, porque otros órganos de fiscalización administrativa y contable, creados por otras leyes, no han resultado ser tan eficaces como aquélla.

En relación con la Contraloría General de la República, estima que si bien los decretos de insistencia son una herramienta, en principio, eficaz; habría que señalar cuál es verdaderamente el alcance que pueden tener.

En la Cátedra, se ha sostenido desde hace mucho tiempo, que los decretos de insistencia no pueden versar sobre materias ajenas a la función administrativa del Presidente de la República.

Al efecto, explica que en una entrevista celebrada con un ex Contralor, solicitó su opinión respecto de la obligación que tiene ese funcionario de cursar los decretos de insistencia, cualquiera que fuese su naturaleza. El Contralor expresó que su deber era darle curso a los decretos de insistencia.

Se acababa de producir una elección complementaria de Senador por Santiago, y había sido elegido en ella el señor Luis Quinteros Tricot. Textualmente le preguntó: "Supóngase usted que le llega un decreto del Presidente de la República en que se dice: "Proclámese Senador por Santiago al candidato que obtuvo el segundo lugar". El Contralor respondió que lo objetaría, pero que si el Presidente de la República insistía, le habría dado curso.

Frente a esa respuesta le replicó que estimaba inadmisibles ese criterio, por cuanto esa materia quedaba fuera de la competencia del Ejecutivo. En consecuencia, dicha resolución presidencial no era un decreto sino una simple orden arbitraria. En el mismo sentido, le solicitó su opinión acerca de un decreto de insistencia en que el Presidente de la República lo destituiría del cargo, sin el acuerdo del Senado, a lo que el Contralor de esa época respondió afirmativamente en el sentido de que también cursaría el decreto.

Estos ejemplos, continúa, sirven de base para estimar como muy necesario precisar el alcance de los decretos de insistencia, en orden a que se trata de resoluciones de tipo administrativo sobre materias que están dentro de la competencia del administrador del Estado el cual debe ser sancionado si incurre en abusos en su aplicación. En caso que el Ejecutivo insista sobre materias que han sido objetadas por la Contraloría, la Cámara de Diputados debería hacer uso de sus facultades fiscalizadoras, o acusarlo constitucionalmente por atropello a la Constitución o a las leyes. Con eso se mejoraría sustancialmente la situación respecto de la Contraloría.

Es menester, también, formular alguna declaración en relación con la administración del Estado, es decir, con el personal administrativo, porque no obstante declararse partidario del libre ejercicio de la actividad política y de que se garantice la existencia de los partidos políticos, que participen a su vez en el Gobierno de la República, estima que hay ciertas actividades que no tienen por qué estar politizadas, y una de ellas es la Administración Pública.

Expresa que durante años fue Director de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas, la cual en el fondo era una escuela de Administración Pública. Y uno de los fundamentos de la enseñanza que allí se impartía era que la Administración Pública no era "el despojo de los vencedores" de acuerdo con el concepto de Johnson, sino algo como un servicio de administración en Inglaterra; una entidad que debía estar formada por los mejores elementos, que no pertenecieran a la actividad política y que estuvieran al servicio del Estado.

Cree que una declaración en ese sentido sería conveniente.

Respecto de la parte técnica de la administración del Estado, en alguna ocasión se ha hecho un estudio en relación con lo que se denominaba "los Consejos Técnicos Consultivos". Es de opinión que la existencia de tales organismos pudiera servir como una especie de pre Cámara, no política,

para el estudio de materias de carácter económico, social y administrativo, etcétera, lo cual, también, se hace necesario para cumplir las exigencias de nuestra época.

En este mismo orden, confiesa no ser partidario, en absoluto, de una representación funcional. Piensa que ésta tiene muchos más inconvenientes que ventajas; entre ellos, el de que es muy difícilmente organizable. Y no se imagina cómo van a llegar a acuerdos armoniosos representantes de tendencias completamente contrapuestas, como serían, por una parte, las de asociaciones patronales y, por otra, los gremios, discutiendo en una misma mesa. Considera que muy difícilmente se podría llegar a conclusiones satisfactorias.

En consecuencia, estima que debe dotarse al Ejecutivo de toda la asesoría técnica necesaria a fin de que la decisión política que adopte en el ejercicio de sus funciones, esté suficientemente informada de las cuestiones técnicas que la decisión envuelva, de modo que el político, cuya misión es conciliar los intereses de los diversos sectores, pueda obtener una ecuación justa que se traduzca en medidas aplicables a la realidad del país. Desde este punto de vista, debería consultarse la creación de consejos técnicos de carácter consultivo que actúen con eficacia en la toma de resoluciones por parte de las autoridades políticas.

Otro punto importante es la decisión, cuando no existe mayoría suficiente en la elección presidencial, respecto de la persona que debe ocupar el cargo de Jefe del Estado. Como se sabe, hace ya bastante tiempo, el constituyente ideó una institución que, de haber funcionado como la concibió, habría significado una solución, pero, desafortunadamente, no se han cumplido sus propósitos. El constituyente dijo: Si hay un pronunciamiento de la ciudadanía claro y terminante, ese candidato es el elegido y, si ninguno obtiene más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, la elección se hará por el Congreso entre los que hayan obtenido las dos más altas mayorías. Pero el Congreso, salvo en la elección de 1829, —y el resultado fue una revolución—, nunca ha elegido sino al que ha obtenido la primera mayoría relativa. Es decir, el Congreso no ha cumplido su función. Frente a esta circunstancia, quizás si la solución sería la segunda vuelta. Sin embargo, expresa que siente cierto temor por el hecho que pudiera tomarse un poco con ánimo liviano `la primera intervención: "votemos así; ya rectificaremos el voto en la segunda vuelta".

Existen, también, otras razones: una de ellas, es que la vía socialista hacia el poder supone la participación de los partidos marxistas en la lucha electoral. Si se les va a decir: "Participen en la lucha electoral" —hipótesis válida si se admite la participación de los partidos marxistas—, "pero, si obtienen la primera mayoría relativa, el resto se unirá para votar en su contra", es obvio que, expresamente, se les está diciendo que la vía electoral les está vedada y que deben usar las otras vías. Este punto de vista evidentemente debe ser analizado detenidamente.



El señor SILVA BASCUÑAN declara que es un privilegio sumamente valioso e importante para la Comisión la presencia de don Jorge Guzmán.

Agrega que desea deducir de sus palabras la afirmación de que la tarea de la Comisión no podría concebirse sin dejar de reconocer que nuestro régimen constitucional debe propender al perfeccionamiento de una democracia libre, de participación, que incluya el reconocimiento de la ineludible existencia y funcionamiento de los partidos políticos para expresar y encauzar la voluntad nacional, consecuencia lógica del pluralismo de las concepciones del bien común, propias de toda sociedad verdaderamente sana.

Respecto de este planteamiento, el señor Guzmán Dinator expresa que coincide ampliamente con el señor Silva Bascuñán, declarando que la deducción del profesor corresponde totalmente a su pensamiento.

A continuación, el señor DIEZ hace presente que en el memorándum se contiene la idea de la participación de las fuerzas sociales que agrupan a los profesionales, gremios, estudiantes, sindicatos, etc., en la creación de la norma jurídica. En este sentido, y no obstante reconocer la importante misión que le corresponde a los partidos políticos, es preciso señalar que el propósito que se tuvo en vista al crear las diversas formas de participación, no dio los resultados esperados. Ello ocurrió, no sólo por la influencia inevitable de la presión electoral que pesaba en la toma de decisiones políticas, sino por la visión particular que cada partido tiene en el devenir nacional.

Desde el advenimiento del régimen de la Unidad Popular, continúa el señor Díez, se manifestó partidario de buscar una fórmula que permitiera al pueblo participar, cada vez más, en la formación de las leyes, sin excluir la acción de los partidos políticos. En tal sentido, expresa su concordancia con el profesor Guzmán Dinator en orden a que la entrega del poder de decisión a una esfera distinta de la política conducirá, inexorablemente, a una politización del país aún más intolerable que la experimentada en el régimen anterior,

Esta realidad debe organizarse. Debe adecuarse la acción política con el pensamiento de los gremios, profesionales, etc., a fin de que éstos participen de alguna manera en la generación de las normas jurídicas.

A través de su larga experiencia parlamentaria, agrega, ha podido constatar, por ejemplo, el absurdo que significa el que una Comisión de Salud del Senado o de la Cámara de Diputados, no esté integrada por un médico u otro especialista en estas materias, de donde un proyecto urgente debe informarse, las más de las veces, conforme al criterio personal de los miembros de esa Comisión.

Respecto de este planteamiento, solicita al profesor Guzmán Dinator su opinión acerca de si cree conveniente la integración de las fuerzas gremiales

en las Comisiones Parlamentarias, no para ser oídas accidental y esporádicamente, sino en el carácter de asesoría técnica, en términos tales que se les permita, con derecho a voz y voto, intervenir en las sesiones que esos organismos celebren, sin menoscabar, por cierto, la decisión que le corresponde a los parlamentarios por ser ellos los verdaderos depositarios de la soberanía, y sin que tengan estos personeros, representantes de dichos cuerpos intermedios, un lugar en la Sala de cualquiera de las Corporaciones Legislativas.

El señor GUZMAN DINATOR expresa que el tema planteado por el señor Sergio Díez es de relevante importancia. El, personalmente, se ha preocupado, en su tesis para optar al grado de Profesor Extraordinario de Derecho Constitucional, de la creación de los consejos técnicos consultivos. Una de las conclusiones de ese estudio, es que el dictamen de los consejos consultivos debería constituir una condición previa a la decisión del Congreso. En otras palabras, enviado por el Ejecutivo o presentado por moción parlamentaria un proyecto de ley, éste debería ser aprobado en general por la Sala, con el objeto de saber si está de acuerdo con la idea de legislar y pasaría, posteriormente, a esta especie de pre Cámara, de carácter no político, cuya función no sería otra que la de informarlo en sus aspectos técnicos. Evacuado el informe del consejo técnico consultivo, tomaría conocimiento del proyecto la Comisión respectiva.

El inconveniente que divisa el profesor Guzmán en este procedimiento, es la imposibilidad de provocar un diálogo o debate respecto de la materia objeto del proyecto, pero, estima que si se salvan estas dificultades, la idea es digna de ser tomada en consideración.

El señor EVANS después de agradecer al profesor Guzmán Dinator su asistencia a esta sesión, expresa su deseo de formularle tres preguntas.

En primer lugar, manifestó, hay quienes sostienen que la estructura bicameral del Congreso chileno no representa una realidad política efectiva o, incluso, una necesidad política racional en nuestro país. Se dice, también, que esta estructura bicameral expresa un resabio de las ideas federalistas que quedaron del año 1826, que, de alguna manera, las tomó la Carta de 1828 y también la Constitución de 1833. Dentro de un Congreso que funcione sobre la base de representación de partidos políticos, corrientes de opinión y elementos independientes, será más adecuado para Chile, atendidas nuestras características, tradiciones y realidades, consulta el señor Evans, un régimen unicameral o bicameral.

El señor GUZMAN DINATOR expresó que su memoria de prueba versó sobre el tema de los sistemas unicamerales y bicamerales, llegando, en esa época, a la conclusión de que el sistema bicameral se justificaba sólo en aquellos países que tenían una organización social que permitía hacer una diferenciación entre las capas sociales; en los estados federales; en los estados en que había un régimen que no era democrático, o en aquellos países que todavía no estaban liberados del vínculo que los unía con la

metrópoli.

Ahora, agregó, la práctica lo ha llevado a rectificar su opinión, sobre todo después de haber asistido a las sesiones de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, donde ha visto de qué manera las iniciativas legales, ya modificadas por la Cámara de Diputados, fueron perfeccionadas en el debate del Senado. Cree que esta doble discusión permite una maduración de la legislación que difícilmente se puede obtener desde otros puntos de vista. Siempre ha sostenido en su ramo de Derecho Constitucional que asistiendo a las Comisiones de Constitución del Congreso, sobre todo a la del Senado, donde había miembros que tenían un conocimiento profundo de las materias que se debatían, es, tal vez, donde más ha aprendido y enriquecido su propio saber.

De manera que ahora cree que se debería mantener el régimen bicameral, con una serie de medidas para que la segunda Cámara sea revisora y represente algo que no esté manifestado en la Cámara de Diputados, o sea, para que no constituya una simple duplicación de la primera.

El señor EVANS expresó, en seguida, que dentro de un Estado de Derecho moderno es necesario pensar en robustecer la independencia del Poder Judicial. En este propósito, agregó, desea conocer la opinión del profesor Guzmán Dinator respecto de la posibilidad de entregar al Poder Judicial la autonomía absoluta para designar a sus miembros, por lo menos, en las escalas hasta Ministros de Corte de Apelaciones, dejando la intervención del Ejecutivo, o de otro órgano, para la designación de los Ministros de la Corte Suprema. Igualmente, desea saber la opinión del profesor sobre la conveniencia de entregar autonomía de carácter económico al Poder Judicial, materia sobre la cual se habla mucho, pero sobre la que no se ha escrito nada valioso.

El señor GUZMAN DINATOR expresa que no tiene una opinión totalmente formada sobre la materia, posiblemente en razón de lo que el mismo señor Evans señala. Como se trata de aspectos que no son propiamente políticos y como no están dentro del debate público general, que es a donde conduce la ciencia política y el estudio de la estructura o esqueleto jurídico, los profesores se detienen menos en ellos.

Pero, en general, le parece que la autogeneración del Poder Judicial tiene inconvenientes bastante serios, porque puede llevar a transformarlo en castas de tipo judicial, en que se produzca una especie de nepotismo que vaya autogenerando al Poder Judicial siempre alrededor de los mismos elementos. Los jueces son hombres, agregó, igual que todos nosotros. Por el hecho de ser jueces, no se desprenden totalmente de sus pasiones. Si no, no habría necesidad de legislar. Estima que ése es un inconveniente.

Posiblemente, la solución podría encontrarse, como señalaba el señor Evans, en que hasta cierto nivel pudiera haber autogeneración y desde cierto nivel pudiera haber una proposición, en terna o en cinquena, de la

Corte al Ejecutivo. No es partidario, agregó, de la intervención del Congreso en la generación del Poder Judicial, ni mucho menos de la elección popular de los jueces.

En cuanto al aspecto financiero, confiesa que su espíritu es dubitativo en cuanto a la conveniencia de que ciertas entidades cuenten con una suma global, en relación con el monto presupuestario estatal, y puedan disponer de esa suma en forma más o menos libre. Hay tantas presiones internas, afirmó el señor Guzmán. Las hay en entidades mucho más espirituales que ésta. Recuerda que cuando leyó las memorias de Monseñor Crescente Errázuriz, se quedó abismado de las cosas que ocurrían dentro de la Iglesia, que era muy lejana a él y por la cual tenía una especie de respeto reverencial; pero, cuando se percató de lo que Monseñor Errázuriz —cuya personalidad no tiene para qué encomiar en esta ocasión— hablaba de lo que sucedía en el interior de la Iglesia Católica, el profesor se preguntó ¿qué pasará en las otras instituciones?

El señor EVANS manifestó que estaba en antecedentes de la existencia de una institución, extraordinariamente interesante, en Francia y en Suecia. Se trata de un funcionario, agregó, de la jerarquía del Contralor General de la República: inamovible y designado por el Congreso. Sus funciones son las de servir de relacionador entre la administración y los administrados, hecho bastante importante en un país que no cuenta con tribunales administrativos. No está destinado esencialmente a resolver conflictos o controversias, sino a subsanar o a prevenir abusos, incorrecciones, dilaciones, tramitaciones, omisiones, arbitrariedades, etc., de la administración para con los administrados. Tiene poder para exigir la atención eficaz del administrado; tiene poder constitucional y legal para pedir, a quien corresponda, que se sancione al funcionario abusivo, arbitrario o negligente. Pregunta el señor Evans si el profesor Guzmán Dinator esta en antecedentes de esta institución y, si, a su juicio, podría ser útil en nuestro país como un medio de garantizar al administrado una administración más eficaz a su respecto.

El señor GUZMAN DINATOR manifestó que no podía contestar, porque no conocía el detalle del funcionamiento de la institución, ni sabía tampoco los resultados que había dado en la práctica, ya que sólo la había oído mencionar. Pero piensa que una institución adecuada para vigilar las medidas arbitrarias de las autoridades políticas y administrativas, podría ser el tribunal para lo contencioso-administrativo, cuyo funcionamiento, de llevarse a la realidad, sería una gran ayuda para la correcta administración.

Existen ciertas instituciones, agregó, que a veces actúan como cuerpos catalíticos; es decir, por presencia. Recuerda que en una ocasión en que visitaba la Universidad de París, fue recibido por el Decano de la Facultad y conversaron sobre determinadas materias, especialmente sobre el intento de creación del tribunal constitucional. En aquel tiempo —era antes de la Constitución de 1946— todavía no estaba creado dicho tribunal; pero existía una Comisión que podía señalar a las Cámaras la inconveniencia de que se

procediera en una determinada forma. En aquel momento, recordó, se producía una situación de esas más o menos tirantes, y al preguntarle al Decano si creía que iba a llegar la ocasión de citar al organismo, éste le respondió: "Creo que no, porque se va a producir el fenómeno de que el Ministro va a llamar al Presidente de la Asamblea y le va a decir que si la Asamblea no revoca su actitud, se va a ver obligado a convocar al organismo". Justamente, así pasó. De tal manera que no fue ni siquiera necesario que la Comisión funcionara, sino que simplemente la advertencia de que si se persistía en la actitud, se iba a convocar al organismo, bastó para que la Asamblea depusiera su predicamento.

El señor GUZMAN ERRAZURIZ expresó que deseaba consultar al profesor Guzmán acerca del tema de los medios de comunicación, en relación con la importancia que tienen en la formación de la opinión pública, y, por consiguiente en la decisión y conciencia que el pueblo tenga sobre los problemas de una democracia, lo que, en el fondo, constituye la clave final de la democracia.

Es de conocimiento de todos, agregó el señor Guzmán Errázuriz, la forma cómo se puede manipular a la opinión pública e incluso el pronunciamiento popular, y las dudas que a este respecto han surgido en muchos sectores, acerca de la validez moral que tienen los pronunciamientos de este tipo, a lo cual siempre se ha contestado que, con todos, los defectos que tengan, pareciera ser el único sistema posible o, al menos, el menos malo de todos ellos.

Pero, en todo caso, en el ánimo de mejorar lo más posible la fidelidad y objetividad con que el pueblo forme su opinión, el problema de los medios de comunicación es capital. La pregunta que formula es la siguiente: ¿cree el profesor Guzmán que el problema habría que solucionarlo fundamentalmente a través de la reglamentación de la propiedad de los medios de comunicación o a través del uso de los mismos? En caso de que estime que tiene importancia el problema de la propiedad, ¿cuál sistema, de entre los distintos que se han ideado, considera el más adecuado para los medios de comunicación?

El señor GUZMAN DINATOR manifestó que participaba totalmente del juicio emitido por el señor Guzmán Errázuriz acerca de la importancia de la opinión pública, en los procesos democráticos. Alguna vez se ha dicho, agregó, que, en definitiva, la democracia no es más que un régimen de opinión pública. Ahí, está prácticamente definido el concepto: un régimen en que el gobierno se maneja de acuerdo con lo que piensa el país.

Desde este punto de vista, al hablar de los distintos aspectos a que se refirió en su primera intervención, no hizo mención de uno —por considerar que entraba un poco al detalle siendo su ánimo atenerse a los rasgos generales— relativo a las incompatibilidades parlamentarias, las que, a su juicio, deben extenderse a las actividades de tipo ministerial. El poder, agregó, puede ejercerse no sólo desde el Congreso, sino también, y con

mayor razón, desde el Ejecutivo, de manera que cuando se establecen incompatibilidades para ser Diputado o Senador, deben establecerse, al mismo tiempo, incompatibilidades para ocupar los altos cargos de la Administración, sobre todo cuando éstos tienen rango político. Entonces, el manejo de los medios de comunicación de masas —de televisión, prensa y radio— debería estar incompatibilizado con el ejercicio de los cargos de elección popular y con el desempeño de ocupaciones importantes dentro de la Administración Pública.

En principio, le parece que ambos elementos, tanto la propiedad como el ejercicio, tienen muchísima importancia desde el punto de vista del manejo de la opinión. En cuanto a la propiedad, porque el dueño del medio de difusión va a querer siempre imponer su propia voluntad y concepción; y, en cuanto al manejo, porque seguramente este sistema quedará sometido a una finalidad de tipo político.

Consulta al señor Guzmán Errázuriz sobre cuáles son los sistemas a que se refirió cuando expresó que existían distintos medios para controlar cada uno de estos elementos.

El señor GUZMAN ERRAZURIZ señaló que puede establecerse un sistema a través del cual el único dueño de un determinado rubro de los medios de comunicación o de todos ellos, sea el Estado. El segundo sistema que puede implantarse es el de entregar la propiedad al Estado y a determinadas entidades o instituciones que se consideren representativas de la vida nacional. El tercero, es la combinación de los dos elementos anteriores con el acceso a la propiedad de los particulares.

Naturalmente, el último sistema es, desde el punto de vista de la propiedad, el más amplio; pero, tiene el inconveniente, y por eso se ha criticado, de que otorga una incidencia muy fuerte en la detentación de los medios de comunicación, al poder económico. Al restringirse el sistema, ya sea a la primera o segunda fórmula, si quien detenta el medio de comunicación es una entidad que ejerce una actividad inferior, quedarían muchas instituciones importantes al margen de poder detentarlo. Entonces, si se puede reglamentar el acceso de todos a través del uso, disponiendo, por ejemplo, que la Televisión Nacional será del Estado, pero que todos tendrán acceso a ella a través de una reglamentación eficaz, significaría dar, realmente, posibilidades prácticas de acceso equitativo a los diversos sectores de la ciudadanía, teniendo poca importancia, en consecuencia, que todos los medios de comunicación fueran del Estado, e incluso, del Estado y de algunas entidades.

Pero si se piensa, en cambio, que en la práctica, del uso y reglamentación que al respecto se establezca, pueden resultar disposiciones meramente teóricas sin que exista la posibilidad de ejercerlas en el terreno de la realidad en forma eficaz, el problema de la propiedad adquiere una importancia muy grande y, en ese caso, habría que estimar preferible el sistema de la propiedad abierta a todos, agregó el señor Guzmán, don

Jaime.

Esa es la perspectiva desde la cual dedujo su planteamiento; es decir, en el sentido de que es un hecho, para citar un caso concreto que siempre le ha inquietado —el problema de los radios y diarios— que, con el correr del tiempo, todas las corrientes en las múltiples formas en que se expresaban, y también los grupos gremiales, económicos, etc. tuvieron posibilidad de manifestarse a través de esos medios. En la Televisión, en cambio, con las restricciones que existen en cuanto a qué sólo puede ejercerla el Estado y las universidades, han habido momentos en que determinadas corrientes de opinión quedaron excluidas o manifiestamente perjudicadas en el acceso a este medio de comunicación. Y si tal situación no se ha dado siempre en forma muy categórica, ha sido por circunstancias de hecho, como puede ser, por ejemplo, que en una Universidad cambien las autoridades y ello permita la existencia de un canal que divulgue una u otra tendencia; pero, en todo caso, no existe la misma facilidad o la misma garantía para todos los sectores. Entonces, el sistema que parecía en abstracto el mejor —ésta es su primera apreciación del problema—, que era el de confiar en determinadas instituciones representativas de la vida nacional, aplicado a la práctica, parecería ofrecer menos garantías para el pluralismo de opiniones que el sistema de dejarlo abierto a la propiedad de los particulares, con todos los inconvenientes que puede tener este último sistema.

El señor GUZMAN DINATOR señaló que la respuesta está dada en el propio planteamiento del señor Guzmán Errázuriz.

Desgraciadamente, agregó, como lo ha expresado en otras ocasiones, la entidad Estado está representada por otra llamada Gobierno y éste a su vez se ejercita mediante seres que se llaman funcionarios. De manera que cuando algo “queda entregado al Estado”, en el fondo se está diciendo que “queda entregado al Gobierno” y, por consiguiente, “al criterio de ciertos funcionarios de Gobierno”. Y eso, que es la práctica, lo juzga peligrosísimo, porque en definitiva, ¿qué va a ocurrir? Basta que un funcionario, que quizás ni siquiera represente verdaderamente el pensamiento del Gobierno, tenga una determinada posición, para que se pueda o no se pueda hacer algo que los demás piensan que está perfectamente ajustado a derecho.

Cree que el elemento fundamental sería establecer las tres posibilidades debidamente reglamentadas: la de que haya medios de comunicación de masas en poder del Estado; en poder de entidades representativas de las grandes corrientes de pensamiento o canales de opinión, como en el caso de la televisión para las universidades, y que también exista la posibilidad de que los particulares puedan, en determinadas condiciones relativamente estrictas, ejercerlo, probablemente con la obligación de conceder un derecho a respuesta en las mismas condiciones, como ahora sucede con la prensa.

El señor OVALLE adhiere a las expresiones de gratitud hacia el profesor Guzmán Dinator, con quien, además de tener una relación de afecto sostenida con el conocimiento de tantos años, como alumno primero, se

prolongó, después, al tener el honor de compartir el ejercicio de la Cátedra de Derecho Constitucional, situación que le ha significado recibir numerosas lecciones de su parte. Por eso, agregó, no le sorprende recibir una más.

En segundo término, expresó que resultaba muy grato para la Comisión que el profesor Guzmán Dinator compartiera los puntos de vista generales contenidos en el Memorándum. Dice "la Comisión", porque está cierto de interpretar la opinión de todos sus miembros. Es muy importante, prosiguió, que tan calificado profesor, además de compartir estos puntos de vista, haya dejado constancia de su adhesión a los principios que inspiraron tal Memorándum. Así se desprende de sus palabras, particularmente de las formuladas como consecuencia de la interrogación a que lo sometió el profesor Silva Bascuñán. Eso quiere decir, agregó, que la Comisión está interpretando no sólo el pensamiento democrático general predominante en el país, sino que, además, las enseñanzas que la Cátedra ha impartido en Chile desde largo tiempo y que, a su vez, se ha hecho intérprete de esa aspiración democrática general, con lo cual se formula un desmentido muy profundo a las personas que creen que la ocasión era propicia para olvidar aquellos principios que son tradición, historia y carne de la República.

Deja constancia en seguida de que muchas son las inquietudes que el profesor Guzmán Dinator ha promovido, y tal vez lo necesario sería que con motivo de los debates específicos a que la Comisión tenga que sujetarse en el futuro, ya en el desarrollo concreto de su trabajo, se pudiera dialogar nuevamente con el profesor, porque entrar a la consideración de los muchos puntos que es indispensable abordar, significaría prolongar indebidamente esta reunión, sobre todo, en cuanto dice relación con el esfuerzo realizado por el propio profesor, que podría limitar el aprovechamiento de este diálogo.

Sin embargo, expresa que desearía saber la opinión del profesor Guzmán Dinator sobre el procedimiento que debe seguirse en el tratamiento de los partidos marxistas, de todos aquellos que por sus programas, doctrinas o por la conducta de sus adherentes, pudieran comprometer o la estabilidad democrática o la vigencia de los derechos humanos dentro del país o bien que su acción estuviera dirigida a minar el régimen democrático que debe estimarse fundamental en la República. Concretamente pregunta, ¿es partidario el señor Guzmán Dinator de permitir libremente la existencia de esos partidos como ocurrió en el régimen de la Constitución de 1925, o es partidario de someterlos a un régimen de fiscalización ejercido por algún tribunal, o simplemente, de prohibirlos en forma clara y concreta en la Constitución?

El señor GUZMAN DINATOR recuerda que en esta lucha que la democracia sostenía para sobrevivir, había una terrible desigualdad y un fondo dramático de nobleza, porque mientras la democracia no podía luchar sino con las armas que el Derecho le permitía en un Estado de Derecho, los enemigos de ella no tenían contemplaciones y luchaban con todas las armas, fueren cuales fueren. Ahí está planteada, desgraciadamente, la



alternativa. ¿Hasta dónde se puede prohibir que se agrupen los individuos que piensan que nuestro régimen democrático no debe subsistir y que debe cambiarse?

Después, está lo relativo a que las ideas no se combaten sino con ideas. ¿Hasta dónde se llegará en un régimen donde se transformen esas ideas en hechos, y se enseñen y practiquen?

Su impresión es que la democracia debe defenderse mediante normas inscritas en sus propios estatutos jurídicos. Hay una máxima latina que dice que la patria no es una cárcel. Se puede entrar a una colectividad nacional y se puede salir de ella, pero la existencia de esa colectividad implica que se esté de acuerdo con ciertos supuestos básicos para la coexistencia de los individuos, de manera que esta coexistencia, a su vez, implique el acuerdo sobre elementos fundamentales.

Se ha dicho que el Constituyente es un Poder ilimitado. Alguien ha expresado que no es así, porque tal Poder está limitado por el concepto que se tenga de la vida social; es decir, por el concepto que se tenga de hasta dónde puede llegarse en la reglamentación de la vida en sociedad.

Cree que estas son las normas o conceptos que hay que aplicar en cuanto al tema planteado por su dilecto colega señor Jorge Ovalle.

Por lo demás, cree que en el Memorándum que la Comisión Constituyente ha elaborado existe una afirmación en la cual se parte de la base de que para formar parte de esta colectividad hay que estar de acuerdo sobre los fundamentos de la convivencia democrática y, en consecuencia, los individuos que disientan de esas bases democráticas deben estar en otra colectividad que no sea esta colectividad organizada democráticamente.

El señor OVALLE consultó al profesor Guzmán Dinator acerca de las facultades de la Corte Suprema en orden a la fiscalización constitucional que ese tribunal debe o puede ejercer sobre la legislación; esto es, si es partidario de conservar en la Corte Suprema la facultad de declarar, ya sea con efectos absolutos o relativos, la inconstitucionalidad de las leyes; o bien, si era partidario de la existencia de un Tribunal Constitucional que resolviera esos conflictos, o al menos, de entregar los de carácter político que se produzcan entre el Legislativo y Ejecutivo a la decisión del pueblo.

El señor GUZMAN DINATOR expresó que para responder la pregunta habría previamente que distinguir entre las clases de conflictos que podrían suscitarse, ya que algunos tienen carácter político y otros, aunque tienen ese carácter, son fundamentalmente conflictos de interpretación jurídica. Con respecto a los primeros, le parece que el único que legítimamente debe pronunciarse es el pueblo. Si Parlamento o Presidente de la República dicen interpretar el pensamiento del pueblo, lo único lógico es preguntarle al soberano para que el decida por una u otra posición. En consecuencia, ese conflicto de expresión de la voluntad del soberano le parece que tendrá que

solucionarse por el soberano mismo, mediante el procedimiento que fije la Constitución.

Caso distinto, diametralmente opuesto, será el de una interpretación constitucional diferente, que no puede quedar sometida a La resolución del pueblo, que ignora estas materias de carácter técnico como son las jurídico-constitucionales. Deberán ser resueltas por un organismo especializado, puesto que se trata de un problema de la más alta juridicidad, cuya resolución requiere gran preparación jurídica.

Confiesa que en esta materia no es buen juez, porque, en gran parte, el Tribunal Constitucional nació un poco contra la voluntad del Legislativo y un poco contra la voluntad del Ejecutivo, por ciertas circunstancias muy especiales. Triunfó la voluntad de la Cátedra, en cuanto se creó el Tribunal Constitucional, pero después se desvirtuó en relación con sus facultades y con su integración.

Personalmente, agregó, es partidario del Tribunal Constitucional. Piensa que, dentro de su competencia, debería estar la declaración de inconstitucionalidad, sin perjuicio de mantener la facultad que el inciso segundo del artículo 86 de la Constitución da a la Corte Suprema para pronunciarse sobre el recurso de inaplicabilidad por causa de inconstitucionalidad.

El señor OVALLE preguntó al señor Guzmán Dinator que si al aceptar la existencia de los tribunales administrativos era adicto a que la última instancia de esos procesos quedara entregada a la Corte Suprema o a un tribunal administrativo superior que tuviera tuición sobre los demás.

El señor GUZMAN DINATOR cree que por la índole de los asuntos que son sometidos a un tribunal en lo contencioso-administrativo, como los reclamos por procedimientos contra actos arbitrarios de las autoridades políticas o administrativas que hayan dañado los derechos de los particulares y cuyo conocimiento no esté entregado a otros tribunales por la Constitución o las leyes, no quedan dentro de la competencia de los Tribunales de Justicia. Es más, cree que la ubicación de esta disposición en el capítulo relativo al Poder Judicial se debió a que, en la práctica, no se encontró otra más adecuada. Pero, repite, no son tribunales de justicia propiamente tales, que pertenezcan a la organización piramidal de los Tribunales y que estén sometidos a la superintendencia directiva y correccional de la Corte Suprema.

El señor LORCA agradece al profesor Guzmán la magnífica exposición que ha efectuado en la sesión de esta mañana. Expresa que aunque no fue su alumno en la Universidad, lo ha sido en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, donde siempre con claridad y con extraordinario conocimiento y sabiduría informó de los asuntos más importantes que se trataron durante los últimos 9 años. Pide dejar constancia de esta opinión.

Es justo reconocer, agregó, que el perfeccionamiento del Tribunal Constitucional, que fue propuesto por el Ejecutivo, se debió a la intervención del profesor Guzmán, quien dio las pautas y las normas fundamentales de esta institución tan importante en nuestra Constitución, y que desgraciadamente su acción se desvirtuó en la práctica por fenómenos que deberán ser analizados más adelante en el seno de esta Comisión Constituyente.

No obstante, prosiguió, la excepcional intervención de la Comisión de Constitución del Senado, que siempre actuó con mucha propiedad y rectificó errores de la Cámara, es indiscutible que en esa oportunidad tanto ella como el Honorable Senado incurrieron en la gran equivocación de modificar las facultades y la composición del Tribunal Constitucional, lo que, en definitiva, devino en el gravísimo conflicto institucional que nuestro ordenamiento no pudo resolver.

Le inquieta profundamente, al señor Lorca, dentro del esquema constitucional, el sistema de relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, porque evidentemente de allí nacen todos los problemas que se pueden plantear en el orden constitucional, jurídico e, incluso, político.

Su posición en la Cámara de Diputados fue siempre defender en forma irrestricta el sistema presidencial, porque cree efectivamente en un Ejecutivo fuerte tal como fue planteado en la Constitución del 33, a inspiración de Portales, el que ahora se puede mantener, porque ese es el espíritu de la Junta de Gobierno. Sin embargo, le inquieta que se pueda caer en los mismos vicios de antes, por lo que concuerda con el profesor Guzmán en la necesidad de establecer un régimen de responsabilidades y sanciones.

Dentro de las modernas estructuras constitucionales, agregó, evidentemente existen fórmulas que permiten obviar algunas deficiencias; pero le parece, y esta es una opinión personal, que hoy día Los Ejecutivos fuertes —que no son algo tan generalizado como se ha dicho— deben tener un esquema de atribuciones muy preciso y, al mismo tiempo, un sistema de responsabilidades también muy concreto.

Le inquieta entonces que en el sistema de atribuciones que se otorgue al Ejecutivo se pueda llegar en el futuro a excesos como los ya vividos. En este sentido, como sostuvo el profesor Ovalle, todo depende del gobernante que use sus facultades: si lo hace con mala fe, cualquier ordenamiento se quiebra. Por eso la Comisión debe asegurarse contra todos los riesgos que se puedan producir en este aspecto.

Partiendo de la base del régimen presidencial consulta al señor Guzmán sobre cuál sería a su juicio el sistema ideal para alcanzar estos propósitos.

El señor GUZMAN DINATOR manifiesta que es evidente la importancia que tiene en un régimen presidencial el sistema de relaciones entre el Ejecutivo

y el Legislativo. Cree que en gran parte la solución debe estar en una enumeración tan perfecta como sea posible de las atribuciones del Presidente de la República como Jefe Supremo y Administrador del Estado, por un lado, y las atribuciones del Congreso, por otro. Además, debe considerarse un sistema que permita que, la persona o institución afectadas por una resolución de algún organismo puedan recurrir a otro ente capaz de proteger ese derecho. Es decir, procurar un Estado de Derecho con una organización jurídica que permita, que en el momento en que cualquier derecho individual o social garantizado por la Constitución se vea afectado, se produzca una especie de vibración que conmueva toda la organización perjudicada; lo que ocurre en la tela que está tejiendo la araña cuando algún elemento toca alguno de sus hilos: vibra la tela entera.

El sistema jurídico-constitucional debe estar correlacionado con cada uno de sus elementos. Por ejemplo, si es afectado el derecho de un profesional será la asociación o el Colegio Profesional el que reclame. Los que están representados en la prensa, clamarán por medio de ella; los que tengan una voz en la radio, protestarán a través de la radio, y los Diputados lo harán en la Cámara de Diputados. Como decía el señor Guzmán Errázuriz, agregó el profesor, la democracia es un gobierno de opinión pública. Al producirse una conmoción en ella, el Gobierno sabrá que no puede atropellar ningún derecho, porque al asumir esa conducta se estremecerán los cimientos mismos del sistema, en cuya cúspide y como coronación de toda la organización jurídica estará, para salvaguardia de los atropellos a la norma del Parlamento o para cuando el Presidente de la República se extralimite en sus funciones por no actuar de acuerdo con las normas constitucionales, el expediente de la apelación al Tribunal Constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresó que la exposición del profesor señor Guzmán Dinator ha sido extraordinariamente interesante para la Comisión, resultando muy satisfactorio que haya manifestado en todo lo esencial su coincidencia con los puntos de vista de este organismo.

Aprovecha la oportunidad para pedirle su opinión sobre un problema que tuvo primordial actualidad en las postrimerías del régimen pasado, y que dice relación con la inhabilidad presidencial, la cual, al parecer, no se hallaba estatuida, por lo menos a juicio de algunos constitucionalistas, en forma muy clara en nuestra Carta Fundamental

Es necesario recordar que el Parlamento estuvo a punto de verse abocado a la necesidad —porque no tenía otro resorte constitucional que emplear; y lo habría hecho, probablemente, de no haber mediado el pronunciamiento militar— de declarar la inhabilidad del Presidente de la República, por encontrarse impedido de ejercer el cargo.

Incluso, agrega, le correspondió prestar colaboración a un ex Senador para redactar una solicitud de inhabilidad que debía presentarse precisamente el martes 11, día del pronunciamiento. Recuerda que, haciendo un estudio personal, llegó a la conclusión de que el Presidente de la República de aquel

entonces, señor Salvador Allende, se encontraba impedido de ejercer su cargo, porque no estaba siendo el Jefe Supremo de la Nación, ya que había permitido crear una serie de organismos paralelos, al margen de la Constitución, que eran los que realmente ejercían el poder.

La pregunta concreta es si el profesor Guzmán Dinator tiene un concepto formado sobre este problema de la inhabilidad presidencial; si obviamente ella debe comprender impedimentos de carácter físico y moral, y sobre cuál sería el órgano llamado a declarar la inhabilidad. ¿Debería ser el Congreso? ¿O, eventualmente, un Tribunal Constitucional u otro? ¿O podría haber un sistema mixto cuando se tratara de inhabilidades que en cierto momento estuvieran basadas en una violación sistemática de la Constitución y de la Ley, y de un Presidente que se colocara al margen del Estado de Derecho, con intervención ya sea de la Corte Suprema o del Contralor General de la República?

El señor GUZMAN DINATOR manifiesta que el Colegio de Abogados citó a los profesores de Derecho Constitucional a fines del Gobierno de la Unidad Popular para hacerles presente la situación que se había producido con relación al Presidente de la República. Se estudió esta materia y se emitió un informe que debería ser entregado el día martes 11, documento que está publicado. Por lo tanto, expresó que tenía opinión manifestada respecto de esta materia. Allí se concluyó que efectivamente se había producido una inhabilidad del Presidente de la República; que estas inhabilidades podían ser tanto de orden material como de orden moral, y que en el caso concreto del Primer Mandatario se habían producido, de modo que el Congreso estaba en situación, de declarar su inhabilidad.

Confiesa que con posterioridad no ha vuelto a preocuparse del asunto. De manera que cuando se plantee la necesidad de institucionalizarlo habrá que tomar las precauciones necesarias para cubrir todas las posibilidades de abuso; ya que, si no, el Presidente de la República quedaría sujeto a una mayoría quizás ocasional del Parlamento, lo que, a su juicio, es muy peligroso.

El señor DIEZ manifestó que deseaba abordar un problema general relacionado con la forma de integrar el Congreso Nacional y con las diferencias específicas de las funciones de ambas ramas. Agregó que al comenzar el trabajo de esta Comisión —antes de que ella estuviera completamente constituida— se le preparó a la Junta de Gobierno un memorándum en el que se insinuaba la idea de tener un sistema bicameral, con un Senado, nacional generado en lista única y colegio escrutador único en todo el país, y, además, con un número no determinado de personas representantes de algunas altas jerarquías de la vida nacional; como por ejemplo, los ex Presidentes de la República, el ex Contralor General de la República saliente, los ex Jefes de las Fuerzas Armadas, un ex Presidente de la Corte Suprema, etc., siempre en proporción minoritaria a la elección por el colegio electoral único.

Tocante a la otra rama, ella sería elegida por regiones, con el propósito de que la Cámara de Diputados respondiera a una situación socioeconómica determinada y representara la forma de vivir de las diversas zonas en que se proyecta dividir al país, con el ánimo de elevar la cifra repartidora y de evitar el caciquismo político, exigiendo a los candidatos una mayor preparación y preocupación de bien común y de servicios, lo que hoy día en muchas provincias constituye algo secundario frente a la presión de la clientela política.

También se pensaba que las funciones de ambas Cámaras tendrían que ser básicamente distintas: Una debería ser de origen, y la otra, revisora; que al Senado había que devolverle su carácter de organismo consejero del Presidente de la República, obligando a éste a oír a aquél en una serie de materias. De modo que el Senado actuara siempre como revisor de la ley — nunca como iniciador—; como consejero y, a veces, como tribunal con atribuciones “judiciales”, desempeñándose como jurado ante algunos requerimientos de la Cámara.

Desea que, en términos generales, el profesor Guzmán Dinator diera a conocer su opinión sobre la materia.

El señor GUZMAN DINATOR señala que, en principio, le parece que una organización del Poder Legislativo nacional debería tender a diferenciar las atribuciones de ambas Cámaras; de modo que el Senado no fuera una copia de la organización y de las facultades de la Cámara de Diputados, sino de que las bases de integración y de atribuciones de ambas ramas fueran distintas.

No necesita recordar, agregó el señor Guzmán, que el Senado fue, en su época, efectivamente un Senado de la República; es decir, elegido en un colegio electoral único, en que sólo se produjo la relación entre el número de diputados y el de senadores, muy avanzada ya nuestra República.

Cree que este sistema no es malo, porque permite llegar al Senado a personalidades de categoría que no son conocidas sólo en una región geográfica limitada, sino a quienes tengan una trayectoria política que haga que puedan votar por ellas, por ejemplo, a un habitante de Chiloé, de Tarapacá, de Santiago, etc.

Esta idea, la manifestó don Arturo Alessandri Palma en la Comisión Consultiva, sin que prosperara. Recordó que la organización del Senado había sido muy mal tratada en dicha Comisión, dando origen a un Senado tan desdibujado, que en la práctica, nada representaba, pero que, por la inercia de las cosas o por la situación de quienes formaron parte de esa Corporación, se fue haciendo su propio prestigio, de tal modo, que se constituyó, en último término en un organismo muy representativo.

Cree, entonces, y de una manera general, que la elección de los senadores de la República en un colegio electoral único, podría ser una buena solución.

En seguida, señaló no ser muy partidario de la integración del Senado con ex personeros que hayan desempeñado determinadas actividades en la vida nacional. No se refiere a los casos de los ex Presidentes de la República, que habría que considerar aparte. En los otros, piensa que cuando hay varias personas con dichas cualidades es muy difícil determinar cuál será la que con más merecimiento representará al Senado de la República. Por ejemplo, agregó, puede suceder que un ex alto dignatario de alguna actividad relevante del país, no sea el representante más adecuado para integrar el Senado, por lo que, a su juicio, habría que tener un poco de cuidado en este aspecto. Si ha habido un cambio institucional violento, posiblemente los funcionarios inmediatamente anteriores que abandonaron sus cargos, tengan una tendencia fundamentalmente diferente al nuevo Gobierno y puedan ocupar una parte importante del Senado. Es más partidario de la génesis democrática del Senado, con exigencias electorales y requisitos de elegibilidad más estrictos a los vigentes en la Carta de 1925.

Le parece, por otra parte, muy importante la delimitación de las funciones del Senado y de la Cámara de Diputados, ya que constituye un grave inconveniente que las leyes puedan tener su origen tanto en la iniciativa parlamentaria como en la del Presidente de la República y que la de origen pueda, a su vez, ser la Cámara o el Senado. Cree que éste debe ser cámara revisora y no de origen; es decir, dejar entregado esto último a la rama política. Piensa, además, que el Senado puede ser un buen organismo de asesoría del Presidente de la República en muchas materias, así como ocurre, por ejemplo con la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos que se ha constituido en un organismo tanto o más poderoso que el propio Ministerio. De manera que, desde ese punto de vista, habría mucho en que basarse para la organización de un Senado que represente algo distinto de lo que representa la Cámara de Diputados.

El señor EVANS hace presente al profesor señor Guzmán que la Comisión acordó poner a su disposición, en la Secretaría de la Comisión, las actas de sus sesiones.

El señor ORTUZAR (Presidente) agradece la buena voluntad del señor Guzmán Dinator de haber asistido a esta sesión, y hace presente que habrá oportunidad de escucharlo sobre temas específicos, en las próximas sesiones que celebre la Comisión.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

# **REPUBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

### **SESION 23<sup>a</sup>, CELEBRADA EN 14 DE MARZO DE 1974**

1. — Lectura de la Cuenta
2. — Debate sobre el informe preliminar evacuado por la Subcomisión de Reforma Constitucional relativa a la Descentralización Administrativa y Regional
3. — Intervención del profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile de Valparaíso, don Raúl Celis Cornejo, acerca del memorándum elaborado por la Comisión que contiene las metas u objetivos fundamentales en que deberá inspirarse la nueva Constitución Política del Estado
4. — ANEXO DE DOCUMENTOS:
  - a. — Informe evacuado por la Subcomisión de Reforma Constitucional relativa a la Descentralización Administrativa y Regional, acerca de la estructura y régimen jurídico-administrativo de las regiones
  - b.—Observaciones al memorándum de intenciones constitucionales elaborado por la Comisión, formuladas por el profesor de la Universidad de Chile de Valparaíso, don Guillermo Schiessler Quezada



La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros, señora Alicia Romo Román y señores Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario de la Comisión, el señor Rafael Eyzaguirre E.

Concurre, además, especialmente invitado, el señor Raúl Celis Cornejo, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile de Valparaíso.

### **CUENTA**

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) da cuenta de una comunicación del profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile de Valparaíso, don Guillermo Schiessler Quezada, con la que hace llegar sus observaciones al memorándum de intenciones constitucionales, elaborado por esta Comisión.

—Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión y el documento se adjunta como anexo del acta. (Página 35).

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, en atención a que aún no han llegado los profesores de Derecho de la Universidad de Concepción, invitados a esta sesión con el objeto de oír la opinión que les merece el Memorándum elaborado por la Comisión de Reforma Constitucional y aprobado por la Junta de Gobierno, respecto de los principios que deberán inspirar la nueva Carta Fundamental, sería de gran provecho y utilidad conocer el juicio de los señores miembros de la Comisión acerca del informe preliminar evacuado por la Subcomisión Constitucional sobre Descentralización Administrativa y Regional, conjuntamente con la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), relativo a la estructura y régimen jurídico-administrativo de las regiones.

—El informe se inserta como anexo del acta. (Página 18).

Agrega que estima de la mayor conveniencia que la Comisión emita una opinión, aunque ella tenga el carácter de general, en razón de que, en esta forma, se facilitará la prosecución de los estudios que está llevando a efecto la Comisión de Reforma Administrativa designada por el Gobierno, que ha tomado como base el Informe Preliminar de nuestra Subcomisión Constitucional de Descentralización Administrativa y Regional.

El señor SILVA manifiesta que ha leído con verdadero interés y detenimiento el Informe Preliminar mencionado, cuyo contenido es posible que sea sabio y atinado, pero ello no obsta que estime pertinente que la Comisión proceda, exclusivamente, a declarar la satisfacción de haberlo recibido y a expresar que, en su oportunidad, considerará el contenido y grado de ejecución de los cambios que se produzcan sin formular ahora pronunciamientos sobre la materia, por cuanto las tareas gubernativas

difieren sustancialmente de las funciones encomendadas a la Comisión, cuya labor, por elevada y respetable que sea, no debe, por cierto, condicionar o restar expedición a la labor de la Junta de Gobierno.

Estima que no constituye una actitud objetiva y consistente de una Comisión técnica, como ésta, formular apreciaciones de orden general respecto de un documento de tan indiscutida trascendencia como es el que se encuentra en discusión en este instante, que no se ha sometido a un estudio particular y detenido por la Comisión, y que deberá, necesariamente, proyectarse en el desarrollo integral de la labor que a ella se le ha encomendado.

Reitera que mantiene una opinión muy decidida y un concepto muy definido acerca de la naturaleza de las funciones inherentes a la Comisión de Reforma Constitucional y que, coincidiendo con ello, considera que la ayuda o colaboración que este organismo técnico esta en condiciones de proporcionar a la Junta de Gobierno se encuentra en la elaboración de un informe final, que habrá de contener, sin duda, toda la realidad doctrinaria y pragmática que se haya originado hasta ese instante, que se encuentre en conocimiento de los miembros de la Comisión y a la cual se le atribuya caracteres positivos.

El señor ORTUZAR (Presidente) destaca el hecho de que el estudio en análisis fue elaborado por la Subcomisión de Descentralización Regional y Administrativa, con activa y relevante participación de don Arturo Aylwin y de su Presidente, don Tomás Lackington.

El señor EVANS expresa que se ha impuesto con verdadero interés del informe preliminar emitido conjuntamente, por la Subcomisión de Descentralización Regional y Administrativa, dependiente de esta Comisión de Reforma Constitucional, y la Oficina de Planificación Nacional, y, además, de compartir la posición planteada por el señor Silva en el sentido de que en el texto que la Comisión propondrá, en definitiva, como proyecto de la futura Constitución Política del Estado será posible señalar algunas o todas las bases de la descentralización regional. Considera muy probable que el informe preliminar en discusión se transforme, con apreciable anterioridad a la preparación de un pre-informe sobre nueva Carta Fundamental, en un decreto ley que consulte las bases esenciales, por lo menos, de una nueva estructura política y administrativa interior, que equivaldrá a establecer, en esta materia, una nueva fisonomía para todo el país.

En su opinión, el reemplazo en la actual división política y administrativa del país, del concepto de "provincia" por el de "región" se transformará en una realidad legal con bastante antelación a la preparación, por lo menos, de un anteproyecto de Reforma Constitucional, circunstancia que permite afirmar que no constituiría una situación extraña que las normas constitucionales básicas sobre esta materia, enunciadas por la Comisión en un texto futuro, deban adecuarse a la legislación que en ese momento se hubiere configurado a través de la dictación de uno o más decretos-leyes.

Manifiesta que, en atención a las consideraciones precedentes, que atañen al estudio preliminar en análisis, desea formular algunas observaciones a dicho preinforme, que trasuntan dos inquietudes que le asisten sobre la materia que en él se aborda, con el objeto de que ellas sean transmitidas a la Subcomisión Constitucional de Descentralización Regional para que ésta y, en definitiva, el Gobierno, las consideren y si es procedente, sean acogidas como un aporte al perfeccionamiento del texto legal que, según antecedentes que obran en su poder, será redactado, y si es factible, publicado, en el mes de abril próximo.

Expresa que la primera de sus observaciones tiene atinencia con el artículo 4º del informe preliminar en debate, en el que se consulta la creación de un organismo denominado Consejo Regional de Desarrollo, al cual se le atribuye la máxima importancia siempre que funcione con la eficacia prevista en cada región. Dicho Consejo, a su juicio, tendrá una integración con especiales características, que darán agilidad y expedición a la labor que le corresponda realizar, por cuanto no se transformará en un congreso regional deliberante, con rasgos de asamblea, sino que, por el contrario, se constituirá en un órgano ejecutivo, coejecutivo y asesor del Intendente Regional, dotado de importantes atribuciones y que, al funcionar en la forma prevista en el texto en estudio, adquirirá real y verdadera importancia, puesto que deberá decidir metas, objetivos y prioridades del desarrollo económico y social en cada región, todo lo que determina que su integración revista el carácter de un factor vital conformado en la forma más justa y equitativa, lo que, a juicio suyo, no ocurre al tenor del texto del mencionado artículo 4º.

Es así como la letra j) de este artículo, al referirse a la composición del Consejo Regional de Desarrollo, consulta tres representantes de la Confederación Nacional de la Producción y del Comercio, representación ésta que considera demasiado genérica, atendido el hecho de que se desconoce si dicha Confederación incluye a los mineros, agricultores, transportistas y otros sectores, siendo aconsejable tipificar en mejor forma esta representación, de manera que ella no prescinda de las peculiaridades de las diferentes regiones, como sucede, por ejemplo, en la zona de Atacama y Coquimbo, donde tiene preeminencia la actividad minera y se desconoce, sin embargo, si ella está incluida en la mencionada representación.

Señala el señor EVANS que, por otra parte, la letra 1) del artículo 4º reserva un representante a los Colegios Profesionales y Técnicos, número que considera ostensiblemente exiguo tratándose de un Consejo Regional de Desarrollo en el que aquéllos deberían tener una mayor y adecuada representación, situación que se repite en la letra m) de la misma disposición al otorgársele a los trabajadores un solo representante que involucra a todos los obreros y empleados de la industria del comercio, de la agricultura, de la minería, etc., no advirtiéndose el motivo de esta desproporcionalidad, a la que se suma la ausencia total de representantes del Magisterio y de las Universidades que es un sector esencial en toda

política de desarrollo social de una región. Considera, por ello, que deberían buscarse fórmulas más equitativas de representación en dichos Consejos Regionales que sin transformar a estos organismos en entidades deliberantes o en pequeños congresos provinciales con características de asambleas, les atorguen un mayor grado de representatividad y les permitan transformar en una expresión real el principio enunciado por la Junta de Gobierno referido a que la participación es una necesidad real para promover el desarrollo económico y social del país.

Reitera que, si bien el propio texto del artículo 4° limita el número de representantes de la Administración Pública al máximo del 40% de los miembros de cada Consejo Regional —lo que equivale a afirmar que el 60% restante no puede tener la calidad de funcionario público— parece ser más interpretativo de la realidad social y humana de cada región ofrecer la adecuada representación a los profesionales y técnicos, a los trabajadores, al Magisterio y a las Universidades.

Prosigue su intervención afirmando que la segunda de sus observaciones incide en la letra a) del artículo 11 del pre-informe en análisis, por el que se autoriza la creación de Corporaciones Regionales de Desarrollo, a los que atribuye una importancia excepcional, por cuanto, por razones de su actividad profesional, ha tenido la oportunidad de conocer el funcionamiento de la Junta de Adelanto de Arica que es, en esencia, una de estas Corporaciones, y de la Corporación de Magallanes, las cuales, en igual forma que las entidades creadas en Llanquihue, Chiloé y Aysen, han constituido la expresión de una necesidad regional en cuanto a que las diversas regiones o territorios geográficos tengan la posibilidad cierta de realizar determinados planes de progreso social y económico en las zonas respectivas, a través de entidades autónomas no burocratizadas y descentralizadas, desconcentrando el poder de decisión y radicándolo en materia de planes de desarrollo, en aquellas mismas regiones o provincias.

Agrega que, no obstante la importancia que revisten dichos organismos de desarrollo y fomento, la letra a) del artículo 11°, antes mencionado, prescribe que ellos podrán ser creados por la ley o por el Intendente Regional, con acuerdo del respectivo Consejo Regional de Desarrollo; es decir, una misma entidad en una región puede crearse por la vía legal y en otra, mediante la dictación de una simple resolución del Intendente Regional, ratificada o aprobada por el respectivo Consejo Regional de Desarrollo. De esta forma, a juicio del señor Evans, se originaría una situación que desde el punto de vista jurídico y pragmático no le parece aconsejable, puesto que podría, fácilmente, producirse el caso de que coexistan dos Corporaciones de Desarrollo de regiones vecinas con estatutos legales absolutamente diversos, creadas por normas jurídicas de diferente jerarquía y sujetas a procedimientos distintos en cuanto se refiere a su génesis, modificación o extinción. Todo ello, agregó, puede provocar enormes dificultades respecto de la Contraloría General de la República que, de acuerdo al texto del mismo proyecto, debe fiscalizar a dichas Corporaciones; como, también, en materia de personería, específicamente,

en lo que atañe a la representación de dichas entidades ante organismos de crédito o fomento nacionales o extranjeros, y en fin, es posible señalar aspectos de diversa índole que demuestran que tal situación puede originar una fuente de problemas prácticos y jurídicos imprevisibles.

Concluye sus observaciones reiterando su opinión de que las mencionadas Corporaciones de Desarrollo deben tener su origen legal en normas jurídicas de similar jerarquía y considera que la posible solución podría encontrarse en encomendar a una ley básica, a una ley constitucional, la delimitación del marco dentro del cual esas entidades desempeñarán sus funciones. En el caso de que se pretenda dar mayor extensión a su génesis, podría facultarse a los Consejos de Desarrollo o en su defecto a los Intendentes, con la aprobación de aquéllos, para crear dichos organismos, pero en la inteligencia de que la norma debe ser la misma para todos ellos, vale decir, que todos estos organismos surjan a la vida del derecho y de la realidad con jerarquía jurídica similar, y se eviten, de esta manera, las complicaciones de orden práctico y jurídico que, necesariamente, se producirá con la duplicidad de origen de ellos.

Por asentimiento unánime se acuerda transmitir las observaciones del señor Evans a la Subcomisión Constitucional de Descentralización Regional y Administrativa, con el objeto de que en el informe definitivo que deberá elevar al conocimiento de esta Comisión, se consideren las materias expuestas en tales observaciones.

El señor OVALLE inicia su intervención expresando que comparte la opinión vertida por el señor Silva sobre el informe en estudio y concuerda con las observaciones formuladas por el señor Evans, particularmente, con la segunda de ellas, referente a una materia que le merece especial preocupación, que debe ser desarrollada en el texto de una ley básica o normativa.

Señala, a continuación, que además de los problemas o aspectos expuestos, observa con cierta aprensión la acentuada descentralización provincial que se ha llevado a la práctica en el último tiempo, con resultados y efectos disímiles, situación que le permite afirmar que es indispensable que la nueva división política y administrativa del país, que concede facultades regionales que implican una real descentralización y desconcentración de las provincias respecto de la capital del país, considere, además, la existencia de organismos de coordinación que tengan la eficacia necesaria para impedir que la descentralización pueda transformarse en una conducción anárquica de la Nación en cuanto se refiere a la aplicación de criterios diametralmente opuestos. Este aspecto, a su juicio, de importancia constitucional determinante, tiene, según el artículo 21 del pre-informe en análisis, la jerarquía de un reglamento dictado por el Presidente de la República, en circunstancias que tales disposiciones de coordinación administrativa, financiera, económica y de toda índole, deben asumir la importancia jurídica que corresponde a la función que deberán desempeñar en la práctica.

Declara que es partidario de la descentralización administrativa siempre que ella no signifique la ruptura o inexistencia de un cordón umbilical que debe unir y correlacionar un país que, atendida su estructura geográfica, necesita, en mayor grado que otros, de una coordinación adecuada.

En seguida, hace presente que, aun cuando no ha estudiado con detenimiento el texto del pre-informe en discusión, es su intención abordar el aspecto atinente a las atribuciones de los organismos regionales de desarrollo, por cuanto considera de vital importancia y trascendencia las facultades que se otorgan tanto al Intendente como al Consejo Regional, pero advierte que ellas se caracterizan por ser demasiado generalizadas, algo difusas y carentes de una adecuada especificación, lo que aconseja una revisión y reestudio prolijo de cada una de dichas atribuciones.

En otro aspecto, estima que si bien es cierto que la facultad otorgada al Presidente de la República —como consecuencia de la supervigilancia de los organismos de desarrollo regional— de revocar o suspender planes o programas regionales incompatibles con los planes nacionales, podría constituir una especie de freno frente a las diferencias regionales, no es menos efectivo que esta norma podría complementarse confiando, también, esa misma atribución a otro organismo de alta jerarquía, que, a su juicio, podría ser la Contraloría General de la República, en los casos en que tales planes y programas no se adecúen a la ley básica que se dicte al respecto.

Considera que, en general, el proyecto presenta una buena estructura y las críticas que ha formulado y las dudas que le asisten en algunos de sus aspectos, en modo alguno implican de su parte un rechazo del proyecto; y da término a sus observaciones proponiendo que alguno de los miembros de la Comisión realice un estudio detenido y pormenorizado de las atribuciones a que se ha referido anteriormente.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda, en relación con las observaciones del señor Ovalle, que en el caso de suscitarse un conflicto entre el Intendente y el Consejo Regional respectivo en aspectos atinentes a la legalidad de las resoluciones, el Intendente Regional tiene la facultad de observar el acuerdo o resolución adoptado por el Consejo y si éste insiste por los dos tercios de sus integrantes la controversia debe ser sometida a la resolución de la Contraloría General de la República.

La señora ROMO coincide con el señor Ovalle respecto de las observaciones que merecen algunos tópicos del pre-informe en análisis y declara que tuvo oportunidad, en la Subsecretaría de Transportes, de comprobar, en la práctica, la existencia de algunos de los problemas señalados en cuanto se refiere a la descentralización, la forma en que ellos se resuelven por los Intendentes y la manera de que estos podrían oponerse a las resoluciones de los Consejos Regionales de Desarrollo. Sabido es, agregó, que los Intendentes están imbuidos de las ideas regionales y su actuación se orienta por ese mismo espíritu, lo que determina, en ciertas ocasiones, que desestimen los lineamientos centrales o básicos y la necesidad orgánica de

algunas medidas.

Declara que estima de alta importancia todas las observaciones hechas valer en la Comisión sobre el pre-informe en estudio, coincidiendo, desde luego, con las del señor Evans, particularmente, en el aspecto atinente a la representación de los Colegios Profesionales en los Consejos Regionales de Desarrollo. Cree que, en la práctica, la regionalización se materializará con antelación al ordenamiento constitucional en proyecto, por lo que considera necesario reestudiar estas materias con detenimiento, fin para el cual propone que se invite a un integrante de la Subcomisión de Descentralización Administrativa y Regional con el objeto de que proporcione una información más específica acerca de los antecedentes que motivaron la aprobación de los preceptos analizados.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que concuerda plenamente con las observaciones formuladas por la señora Romo y los señores Evans y Ovalle en cuanto se relacionan con el informe preliminar de la Subcomisión Constitucional de Descentralización Regional. Agrega que, en breve plazo, la descentralización será una realidad evidente que tendrá todas las características de una norma constitucional y legal en la parte que sea materia propia de ley, y que no sería conveniente por cierto que se prescindiera del estudio y discusión de esta Comisión, razón por la que atribuyó enorme importancia a la coordinación inmediata con la Comisión de Reforma Administrativa (CONARA).

Expresa que en la reunión que celebró con el Coronel señor Juan Barrientos, quien tiene a su cargo lo concerniente a la descentralización regional, aquél le hizo presente que el estudio sobre la materia se estaba realizando sobre la base del informe preliminar de nuestra Subcomisión Constitucional de Descentralización Regional; que durante la semana en curso tendría contacto con los representantes de las provincias, comenzando con las del extremo norte y prosiguiendo con las del extremo sur del país; y que, al término de dicho contacto, elaboraría un pre-informe que sería sometido tanto al conocimiento de la Comisión de Reforma Constitucional como a la Junta de Gobierno, todo lo cual le hace suponer que, obviamente, la Comisión tendrá la ocasión de estudiar la referida materia sobre la base de un texto más completo que el informe preliminar en debate.

Recuerda —sin dejar de concordar con la opinión del señor Silva Bascuñán en el sentido de que la Comisión es soberana para decidir, en definitiva, sobre la materia en el momento oportuno— que los lineamientos generales sobre regionalización son compartidos por todos los miembros de la Comisión, como lo demuestra el hecho de que la concepción de la regionalización que permitirá el desarrollo económico y social de las diversas zonas del país, con efectiva participación del pueblo, está contenida en el Memorándum de la Comisión.

Considera que los conceptos generales de regionalización fijados en el preinforme en estudio, sin perjuicio de las observaciones formuladas en esta

oportunidad y de las que puedan hacerse valer en el futuro, son aceptados por la Comisión. Desde luego, agregó, todos coinciden en la necesidad de una nueva división administrativa y política del país, en que cada región debe estar a cargo de un representante directo del Presidente de la República, el que se denominará, probablemente, Intendente. Es lógico, a su juicio, que dicho representante del Poder Ejecutivo sea asesorado por un Consejo Regional de Desarrollo en el ámbito de las atribuciones que el preinforme reseña tanto para los Intendentes como respecto de los Consejos de Desarrollo, las cuales, en su opinión, parecen razonables, como, también, lo son la oficina de presupuesto y la relativa autonomía en la administración de los recursos que el preinforme establece.

Agrega que no desea extenderse sobre la materia, pero que, en su criterio, es indispensable expresar a la Subcomisión y a CONARA no sólo un simple acuse de recibo del documento, como lo sugirió el señor Silva, sino manifestarles que la Comisión comparte el concepto de regionalización, y que los lineamientos generales que se han esbozado y el espíritu que la anima, son concordantes con los de la Comisión de Reforma Constitucional. En caso contrario, si se produjere desacuerdo en aspectos fundamentales, sería necesario comunicarlo desde luego, en razón de que los estudios que se están efectuando corresponden, obviamente, a esa concepción de índole general.

Termina reiterando que, a su juicio, junto con acusar recibo de la recepción del preinforme a la Subcomisión de Descentralización Regional, debe otorgársele estímulo y respaldo para la prosecución de sus labores ya que, en breve plazo, deberá iniciar el análisis en profundidad del informe definitivo que será sometido al conocimiento de esta Comisión.

El señor SILVA BASCUÑAN manifiesta su conformidad con los conceptos vertidos por el señor Ortúzar, pero hace presente su deseo de dejar testimonio de que se abstiene de pronunciarse sobre las materias que se han debatido en esta oportunidad, por cuanto le asiste la convicción de que la Comisión debe atenerse, exclusivamente, al plan que ella misma elabore y estudiar las materias de acuerdo con esa planificación, con plena autonomía de trabajo y sin perturbar la evolución constitucional y el poder político que desarrolle la Honorable Junta de Gobierno lo que será observado por la Comisión, en todos sus rasgos, en el instante mismo en que se elabore la nueva Constitución.

La señora ROMO discrepa de la opinión del señor Silva Bascuñán pues considera que las normas legales que se estudien y pongan en práctica dentro de breve tiempo deben caracterizarse por su calidad y eficiencia, es decir, tienen que ser, dentro de las posibilidades, las mejores.

Por este motivo, estima conveniente —antes de que la Subcomisión elabore el informe definitivo que entregará al conocimiento de esta Comisión— que algún miembro de dicha Subcomisión proporcione mayores antecedentes sobre la materia en debate y a su vez los miembros de la Comisión



Constituyente le den a conocer las observaciones formuladas al respecto, con el objeto de que las modificaciones que se estime conveniente introducir al texto del preinforme queden incorporadas al documento definitivo sobre descentralización regional, lo que evitará, en su opinión, serios problemas de orden práctico que pueden producirse en las provincias.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera de la mayor conveniencia invitar a las próximas sesiones de la Comisión a algún miembro de la Comisión de Reforma Administrativa encargada de la descentralización regional del país, con el objeto de intercambiar ideas y opiniones respecto de los conceptos que servirán de fundamento a esa Comisión para la elaboración del informe que someterá a la consideración de la Junta de Gobierno.

Al efecto, propone facultar a la Mesa para tomar contacto nuevamente, con el Coronel señor Barrientos con el objeto de concertar una sesión conjunta con la Comisión de Reforma Administrativa.

—Así se acuerda.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente) ofrece la palabra al Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile de Valparaíso, don Raúl Celis, para que dé a conocer su opinión acerca del memorándum elaborado por la Comisión y sometido a la consideración de la Junta de Gobierno —y que mereció la aprobación de ésta— el cual contiene las metas o principios básicos que deberán inspirar la nueva Carta Fundamental.

El señor CELIS inicia su intervención advirtiendo que el carácter genérico del Memorándum le impedirá expresar una opinión de índole específica y, en consecuencia, sus observaciones reflejarán, también, la característica de la generalidad, aun cuando esta última no constituye un factor negativo; por el contrario, la crisis de la institucionalidad chilena es de naturaleza tan profunda que se justifican plenamente, en una primera etapa, las generalizaciones, única forma, a su juicio, de que vaya surgiendo la institucionalidad de reemplazo.

Por otra parte, agrega, es tarea difícil restringir las opiniones a los límites de los 14 puntos del Memorándum, toda vez que la complejidad del problema obliga a considerar otros factores que exceden de su texto, en atención a los avances institucionales que puedan registrarse con antelación a la vigencia de un cuerpo constitucional orgánico. Es concebible, agregó, que las exigencias sociales vayan presionando y determinando, consecuentemente, el establecimiento gradual de algunas instituciones que, por su naturaleza, deberán quedar incorporadas en el cuerpo orgánico constitucional, hecho éste que significa que verdaderos capítulos de la Constitución futura encuentren su consagración en virtud de leyes específicas, con antelación a la vigencia integral de la Carta Fundamental en proyecto.

Prosigue afirmando que un documento emanado recientemente de la Junta de Gobierno acentúa la urgencia de estudiar y redactar normas atinentes a

las áreas de la economía; a las reglas antimonopólicas; al Estatuto Social de la Empresa y del Inversionista Privado Nacional; a la descentralización administrativa; a la seguridad interior; a la política laboral y a otros aspectos de importancia indiscutida, requerimientos todos que exigirán un pronunciamiento sobre dichas materias, que tienen vinculación estrecha con el Memorándum elaborado por esta Comisión. Si bien es efectivo, agregó, que el señalado documento emanado de la Junta de Gobierno advierte que "la nueva sociedad definirá su estructura en la nueva Constitución", es obvio que esta referencia no puede entenderse en el sentido de que sólo cuando se encuentre totalmente elaborado el texto orgánico de la nueva Carta Fundamental deberán entrar en vigencia determinadas instituciones a las que la propia Junta asigna prioridades expresas.

Continúa señalando que es necesario concluir en que existe la conveniencia de elaborar y proyectar la nueva Constitución dentro de un esquema fluido y dinámico, que considere el posible establecimiento de algunas instituciones con anterioridad al momento en que se disponga de un texto constitucional definitivo y debidamente coordinado.

Destaca, en seguida, que el memorándum considera como cuestión principal la elaboración de una Constitución, lo que, a su juicio, constituye, en la etapa inicial, un problema de carácter político, puesto que no pueden preceder las formulaciones técnicas a la decisión política para precisar cuáles son las funciones del Estado y cuáles son los órganos encargados de realizarlas. Sin embargo, si se afirma en términos generales que las funciones del Estado serían la ejecutiva, la legislativa, la jurisdiccional, la de control y la de seguridad, parecería que sólo es posible comprobar la concurrencia de decisión política respecto de las funciones jurisdiccionales y de control; es decir, desde el principio el proceso ha venido perfilando la voluntad nítida de estructurar un órgano jurisdiccional independiente, tal como acontece con la función de control, en la que se consideran incluidos los tribunales administrativos, situación que no puede aplicarse a las funciones ejecutiva, legislativa y de seguridad.

Respecto del órgano ejecutivo, advierte que el propio Memorándum demuestra su afirmación al expresar que "por tradición e idiosincrasia, Chile es un país presidencialista" y concluye más adelante, en la inconveniencia de modificar el régimen en cuanto a la concepción del Ejecutivo fuerte e impersonal. Lo anterior, le merece observaciones por cuanto el régimen presidencial chileno experimentó un considerable deterioro desde el instante mismo en que comenzó a atenuarse la impersonalidad del Jefe de Estado, ya que, en la medida en que éste acentuaba la faceta de Jefe de Gobierno y no de Jefe de Estado, más difusa se tornaba su función de árbitro superior que le otorgaba el sistema institucional vigente. En la medida en que el Presidente de la República se identificaba, entonces, como Jefe de la corriente política que controlaba el Gobierno, más difícil resultaba su proyección como Jefe Supremo de la Nación. Esta característica, que conceptúa al Jefe de Estado más como institución que como persona, no corresponde exactamente al régimen presidencial y caracteriza en mejor

forma al parlamentario.

Considera que es concebible un sistema no efectivamente parlamentario — en Chile este régimen carece de perspectivas reales— que contemple la existencia de un Jefe de Estado premunido de la característica de la superioridad para el logro de la estabilidad democrática del país a que se refiere el punto N° 14 del Memorándum, especialmente en su letra d), cuando afirma que “la autoridad política en materias fundamentales, deberá conformar su acción de acuerdo al sentir de las grandes mayorías nacionales”.

Estima, en consecuencia, que el régimen chileno puede discurrir por un cauce de colaboración de poderes —no parlamentario— forzando en cierta medida los mecanismos institucionales, pero alejándose del presidencialismo clásico y del problema que se plantea cuando en una misma persona se unifican las calidades de Jefe de Gobierno y Jefe de Estado.

Respecto del órgano legislativo, expresa que el Memorándum, en su N° 8, contempla esta materia en forma notoriamente generalizada; que se concentra, preferencialmente, en las características de la ley y no se refiere ni define al órgano mismo.

Considera útil, sin embargo, aprovechar esta materia para referirse a los partidos políticos, tema éste sobre el cual se advierte en el Memorándum una tendencia a avanzar criterio en el sentido de que en Chile el sistema debería ser de carácter pluripartidista, en el aspecto más amplio del concepto.

A este respecto, aduce que es de suma importancia la cohesión y estabilidad de los partidos políticos como base de la solidez institucional —la concepción portaliana fue siempre muy exigente en esta materia— y le parece factible que una estructuración adecuada de los mecanismos correspondientes permita restablecer lo que esa concepción conoció como el Gran Partido de Gobierno, o sea, en otros términos, estima que en este aspecto se están presentando las condiciones necesarias para pensar en un sistema bipartidista, con dos grandes corrientes de opinión.

En cuanto se refiere al órgano de seguridad, manifiesta que la situación es todavía de mayor precariedad y cita al efecto el párrafo quinto del punto N° 11 del memorándum, para demostrar la ausencia de decisión política en este aspecto, al afirmar que “La Constitución consultará un capítulo especial destinado a contener en forma orgánica las normas más trascendentales relativas a la Fuerza Pública, y al efecto, tomará en consideración los estudios que está efectuando el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas”.

Sobre los órganos jurisdiccionales y de control, reitera los argumentos ofrecidos al iniciar su intervención y agrega que las claras decisiones políticas que afectan a estos órganos abren un cause que posibilitará la

redacción de sus estatutos, toda vez que no se divisan inconvenientes para legislar acerca de la función del órgano jurisdiccional y del órgano contralor, legislación de la cual debe surgir, en complementación de la misma, el Estatuto de los Derechos Individuales y Sociales, que constituiría una especie de fuero de los derechos del pueblo de Chile.

Finaliza su intervención reafirmando que una Constitución es el resultado de un amplio conjunto de factores y, por ende, su elaboración no puede forzarse ni mecanizarse; nada obsta a su aplicación gradual y progresiva, sujeta a las decisiones políticas que el mismo proceso vaya entregando. Ya hay decisiones políticas utilizables para estructurar determinados órganos y funciones; otros deberán esperar, agregó. Los errores de apreciación o la imposición forzada de instituciones no afinadas por el propio proceso pueden frustrarlo. La consagración paulatina de los frutos del proceso puede someterse, desde el ángulo formal, a técnicas especiales, y es así como se podrían concebir, perfectamente, las leyes constitucionales, los estatutos constitucionales, las leyes fundamentales, el estatuto jurisdiccional, el estatuto de control, el estatuto o fuero de los derechos sociales, todos los cuales tendrían la categoría de leyes constitucionales u otra de carácter especial, de acuerdo al criterio de quienes asumen el poder de decisión.

El señor EVANS agradece al señor Celis la exposición hecha ante la Comisión; le hace presente que sus observaciones de carácter general revisten especial interés y le formula, al mismo tiempo, algunas consultas acerca de dos temas específicos planteados en su intervención que le parecen de suma importancia y que tienen atinencia con los siguientes aspectos: a) La idea de pensar en un régimen político en que el Poder Ejecutivo no tenga un carácter exageradamente presidencial, sino que una índole semipresidencial —que es la calificación asignada por Maurice Duverger al sistema político de Francia— vale decir, establecer una especie de colaboración de poderes en la que sea factible distinguir, en el ejercicio de las potestades del Estado, aquellas que implican Jefatura de Gobierno; y b) La posibilidad de crear un Poder Ejecutivo de carácter dual, en el que una persona desempeñe el cargo de Presidente de la República, como expresión de unidad nacional, y otra persona ejerza la función de Jefe de Gobierno, con cierto grado de aprobación parlamentaria que, en esencia, reflejaría la colaboración de Poderes.

El señor CELIS responde que las dos ideas involucradas en las consultas del señor Evans interpretan exactamente el alcance de sus observaciones sobre la materia, con la salvedad de que ambos conceptos deben entenderse directamente vinculados al hecho de que el proceso debe afinarse por sí mismo, en la medida en que, en forma paulatina, se vayan definiendo las instituciones.

Explica que la conceptualización del profesor Maurice Duverger en cuanto a que el régimen presidencial, el parlamentario y la dictadura, implican la idea de separación de poderes, colaboración de poderes y concentración de poderes, respectivamente, tiene gran importancia didáctica pero, en la

práctica, no se configura en forma tan pura y simple, pues invariablemente intervienen otros elementos que las circunstancias determinan Y, por otra parte, en lo que no debe pensarse en esta época es en el régimen de separación de poderes, en el cual los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo son insolubles y conducen, en forma inevitable, a un régimen de dictadura. No cree que pueda sostenerse a priori que el régimen presidencial, después de toda la evolución y de toda la experiencia que se ha vivido con él desde que se implantare en Estados Unidos, sea necesariamente equiparable a la idea de separación de poderes. El régimen presidencial, agregó, no concebido como separación de poderes es perfectamente aplicable a la realidad chilena.

Considera que en las actuales circunstancias, aún proyectadas hacia el futuro, es factible en Chile la coexistencia, por una parte, en la cima del órgano Ejecutivo, de la autoridad que ha asumido el poder y ejerce la función de Jefe de Estado, y por otra, de un grupo de Ministros que sin identificarse con la institución que representa el Primer Mandatario, tienen responsabilidades de Gobierno. Complementa este concepto agregando que es concebible aplicar al país, en lo inmediato, un sistema de sucesión presidencial que involucre el elemento autoridad en la acepción de la "auctoritas" de los romanos, que no requiere, necesariamente, de la fuerza para imponer el poder de decisión

El señor SILVA congratula al señor Celis por sus valiosas observaciones; comparte su opinión en el sentido de que los estancos o categorías separadas a que se refirió en el curso de ellas, como base de la configuración de los diversos tipos de regímenes gubernativos tienen validez en el aspecto didáctico pero, en la realidad, es posible lograr combinaciones o fórmulas más sutiles y flexibles. Finalmente agrega que, en relación con la existencia de dos grandes partidos políticos que se alternen en el Gobierno y la Oposición, desea una aclaración del profesor acerca de si la referencia hecha a este último aspecto contiene la idea de que el sistema bipartidista sea establecido jurídica, exclusiva y drásticamente con la jerarquía de un marco constitucional.

El señor CELIS explica que la idea que ha enunciado sobre instauración del bipartidismo está integrada por dos elementos con rango constitucional: a) una norma que limite la acción de determinados partidos políticos por carecer de aptitudes para desarrollar sus actividades en un medio democrático, aspecto éste que está mencionado en el Memorandum de la Comisión, y b) un precepto incorporado también a la Carta Fundamental — como ocurre en la República Federal Alemana— que exija a los partidos políticos un porcentaje mínimo de ciudadanos que los respalde en las elecciones para permanecer representados en el Congreso.

Agrega que la ley sobre Juntas de Vecinos, entre otras ofrece posibilidades de aprovechamiento para establecer colegios electorales que elijan uno, dos o más parlamentarios, dado que los territorios de dichas entidades están incorporados a la realidad jurídica del país y se podría reemplazar, por ese

cauce, el actual sistema electoral que se basa en la agrupación de departamentos.

El señor SILVA considera posible utilizar fórmulas jurídicas diversas para propender a la cultura democrática, de manera que tales preceptos favorezcan, en definitiva, a la disciplina de los ciudadanos y a la búsqueda del sistema de las dos alternativas. Con las aclaraciones recibidas, agregó, se han disipado sus temores en cuanto a que la existencia de dos partidos únicos impuestos equivale, simplemente, a un partido único, como ha ocurrido en otros Estados, donde el encauzamiento del sistema ha alcanzado tal grado de imposición que el partido único existente requiere, para afianzarse, de un partido títere que resguarde las apariencias.

El señor OVALLE expresa que los planteamientos del señor Celis se ajustan al sentido de la discusión general concretada en el Memorándum de la Comisión y son particularmente valiosas en cuanto generan inquietud acerca de importantes problemas de Derecho Constitucional, pero la carencia de tiempo suficiente para debatir con amplitud todos los temas mencionados, le constriñen a referirse sólo a algunos aspectos de ellos en cuanto representan problemas que la Comisión deberá enfrentar y resolver en el curso de la elaboración del texto básico constitucional.

Considera incuestionable que la preparación de un cuerpo constitucional, que desde el ángulo jurídico es una labor técnica, requiere, previamente de una decisión política que, en primer lugar, es de carácter amplio y general, pues debe definir el régimen político y el sentido de todo el sistema, y en seguida, es particularizado, en razón de que debe resolver, en forma paulatina, acerca de la naturaleza y alcance de cada institución, en concordancia con la decisión política general previa.

Declara que, en su concepto, la decisión política fundamental ya ha sido adoptada en el país y se ha expresado a través de diversas resoluciones de la Junta de Gobierno y de opiniones vertidas por sus miembros integrantes, en forma clara y definida, y que tal decisión tiende a preservar y perfeccionar el sistema democrático de gobierno, principio éste que comparte en toda su plenitud y para cuya concreción es necesario adoptar resoluciones complementarias. No es aconsejable ni conveniente elaborar un texto constitucional desconectado de la realidad política, social o económica que las propias decisiones políticas van generando en forma progresiva, como se demuestra, precisamente, con el debate inicial de la presente sesión relacionado con el proyecto de la Subcomisión de Descentralización Administrativa y Regional, atinente a la regionalización del país, documento que puede ser objeto de una decisión previa de la Junta de Gobierno, que determinaría su posible incorporación al texto de la futura Carta Fundamental. Es preciso, señaló, tener presente la verdad histórica y la tradición chilena como única manera de evitar que el texto constitucional quede desconectado de nuestra realidad.

Aclara, en seguida, que aún cuando los textos aprobados por la Junta de Gobierno entren en vigencia y tengan el respaldo de la decisión política, la

Comisión conserva la facultad de proponer la supresión y las modificaciones que estime necesarias a las instituciones creadas por tales decisiones políticas, en el caso de que ellas no se adecúen a la institucionalidad nacional o hayan tenido efectos que aconsejen su rectificación, sin perjuicio, obviamente, de la decisión política que pueda acoger o desestimar las proposiciones de la Comisión.

Agrega que en atención a que los temas del régimen político y del bipartidismo fueron abordados por el señor Evans, concentrará sus reflexiones respecto a la posición constitucional de las Fuerzas Armadas, materia que ha sido precisada en el Memorándum de la Comisión.

En su opinión, las Fuerzas Armadas son instituciones obedientes y jerarquizadas, que deben estar sujetas a las disposiciones que han constituido una tradición nacional, las que han revelado la prescindencia política de la Junta de Gobierno, prescindencia que ha permitido a esa autoridad asumir la dirección del país en circunstancias verdaderamente dramáticas.

Pregunta al profesor señor Celis si estima necesario incorporar al texto constitucional, en lo relativo a la regulación de la función y potestad de las Fuerzas Armadas, un texto más completo que una mera declaración de principios sobre esta materia, precisándose, en consecuencia, en la Constitución, en forma particularizada, la estructura de ellas y su potestad, vale decir, otorgándoseles una regulación de tipo constitucional.

El señor CELIS responde afirmativamente y agrega que fue en razón de esta misma premisa que en su exposición, al referirse a las funciones del Estado y a los órganos encargados de cumplirlas, en lugar de recurrir a la distinción clásica de funciones ejecutiva, legislativa y judicial, agregó las de control y de seguridad.

Complementa su explicación aseverando que el espíritu democrático de quienes tienen el poder de decisión en la conducción del proceso que vive el país es tan arraigado y manifiesto que, precisamente, se ha anticipado a definir el concepto de órgano jurisdiccional y de órgano de control, y respecto de la decisión política que deberá producirse en forma gradual, estima que ella incide en una cuestión de matices.

El señor OVALLE expresa su reconocimiento al señor Celis por sus valiosas observaciones que ha entregado en esta sesión y formula el deseo de disponer de su colaboración cuando la Comisión así lo resuelva.

El señor ORTUZAR (Presidente) destaca la importancia e interés de la intervención del profesor señor Celis y le manifiesta que las dudas y preguntas que habría deseado formularle le fueron planteadas con antelación, por los señores Evans, Silva Bascuñán y Ovalle, motivo por el que se referirá, exclusivamente, a la preocupación que, con toda justificación, exteriorizó en orden a que, en un momento determinado, la

realidad podría superar la actuación de la Comisión de Reforma Constitucional, en el sentido de que mediante decretos-leyes, se están dictando o se dictarán normas legislativas sobre materias que requieren una solución inmediata, antes de que la Comisión haya dado cumplimiento a su cometido.

Expresa que a la Comisión le asiste plena conciencia en cuanto se refiere a este problema y que, en la medida de las posibilidades, se ha procurado que las disposiciones que se dicten estén inspiradas en los principios que, en definitiva, informarán los preceptos de la Carta Fundamental futura, fin para el cual se ha coordinado el trabajo de esta Comisión con el de las Subcomisiones y de los organismos administrativos que dependen directamente de los Ministerios o de la Junta de Gobierno.

Agrega que, respecto de la descentralización regional, por ejemplo, analizada al iniciarse la presente sesión, está en condiciones de asegurar que se dictará una norma específica, pero la Comisión ya se encuentra preocupada de este aspecto y la Subcomisión de Descentralización Administrativa y Regional, que depende de esta Comisión, ha elaborado un informe preliminar que ha servido de base a la Comisión de Reforma Administrativa (CONARA), dependiente de la Junta de Gobierno, para los estudios que se están realizando sobre la materia, razones por las cuales es deseo suyo disipar al profesor señor Celis su inquietud en este aspecto, por cuanto, en la medida de lo posible y reconociendo las limitaciones de la Comisión, se realizan todos los esfuerzos necesarios para que las disposiciones que tengan vinculación con la institucionalidad cuenten con el respaldo de la Comisión y se ajusten a los grandes principios esbozados en el Memorándum que se ha elaborado.

En seguida, a indicación de señor Evans, la Comisión acuerda oficiar a la Oficina de Informaciones del Senado, a fin de solicitar los siguientes documentos:

- 1) Mensaje del General Augusto Pinochet, Presidente de la Junta de Gobierno, publicado en el diario "El Mercurio", el día 12 de marzo de 1974;
- 2) Programa de Acción de la Junta de Gobierno, publicado en el diario "La Patria", el 10 de marzo de 1974, y
- 3) Declaración de Principios del Gobierno de Chile, publicado en el diario "La Patria", el 13 de marzo de 1974.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario



## ESTRUCTURA Y REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS REGIONES (1)

Borrador Preliminar

### INDICE

- I. Bases fundamentales
- II. Normas sobre regionalización
  - Anexo N° 1
  - Anexo N° 2

Enero de 1974

(1) Preparado conjuntamente por la Subcomisión Constitucional Sobre Descentralización Administrativa y Regional y por ODEPLAN.

## ESTRUCTURA Y REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS REGIONES

### **I**

#### BASES FUNDAMENTALES

1. Ubicación de las Regiones dentro de la Organización Administrativa del Estado.

Las bases fundamentales de la organización y régimen jurídico de la Administración del Estado, en función del desarrollo nacional, deben estar contempladas en la propia Constitución Política. Entre dichas bases figurará el proceso de regionalización.

2. Naturaleza Jurídica de las Regiones.

La región debe estar concebida como una forma de descentralización y desconcentración administrativa en la esfera territorial dentro del sistema administrativo unitario y presidencial del país.

Para estos efectos, la Administración del Estado tiene tres niveles o expresiones jerarquizadas: a) la Administración Nacional; b) la Administración Regional, y c) la Administración Local.

Ello implica que las bases de la Administración del Estado en general y de los tres tipos específicos de administración ya citados, deben estar contenidos en la Constitución Política.

3. Objetivos.

El régimen jurídico de la regionalización jurídico-administrativa debe ser lo

suficientemente flexible y operativo como para permitir una compatibilización de los intereses nacionales y regionales en juego de acuerdo con las pautas generales señaladas en el Capítulo II del documento elaborado por ODEPLAN intitulado "Vinculaciones de la Reforma administrativa con la Planificación y la Regionalización" (Ver Anexo N° 1).

De acuerdo con ese planteamiento, se trata de lograr una real vigencia y compatibilización entre el Desarrollo Nacional, Regional y Local.

#### 4. Procedimientos de creación, modificación y supresión de las regiones.

La creación, modificación y supresión de los deslindes de las regiones debe ser materia de ley, cuya iniciativa corresponderá exclusivamente al Presidente de la República.

Para el cumplimiento de esta tarea deben considerarse los factores económicos geopolíticos, de defensa nacional y otros, señalados en el Capítulo III del documento antes citado (ver Anexo N° 2).

#### 5. Factores determinantes del Régimen Administrativo de las Regiones.

El proceso de regionalización, desde el punto de vista jurídico-administrativo, requiere de una definición clara en relación con los siguientes elementos que lo tipifican:

- a) Radicación y ámbito de los poderes de decisión. Dichos poderes afectan tanto la generación de las políticas regionales como la dictación de las normas correspondientes;
- b) Contenidos y procedimientos de planificación que permitan cumplirlos, a nivel regional;
- c) Sistema de asignación de recursos financieros;
- d) Mecanismos de ejecución de las políticas y planes de desarrollo de las diferentes regiones;
- e) Sistemas de coordinación y fiscalización;
- f) Sectorización en el plano administrativo, y
- g) Desconcentración administrativa dentro de cada región.

La mayor o menor fuerza que tengan los factores enunciados, condicionan la naturaleza y características de la regionalización que se implante.

En todo caso, la regionalización debe encuadrarse dentro de ciertos límites, a fin de evitar la creación de un verdadero régimen federado o el establecimiento de regiones tan debilitadas frente al Gobierno Central,

desde el punto de vista de sus potestades, que no se justificaría su existencia.

#### 6. Explicación del Sistema General que se propone.

Sobre la base de una ponderación objetiva de los factores enunciados en el número anterior, se propone una regionalización que, en líneas generales, se caracteriza por lo siguiente:

1) Se establece un verdadero Poder Ejecutivo a nivel regional con amplísimas potestades para:

a) Elaborar políticas de desarrollo dentro de cada región, en concordancia con las políticas nacionales de desarrollo;

b) Participar en la ejecución de las políticas nacionales dentro de la región;

c) Ejecutar las políticas a nivel regional, y

d) Realizar tareas de coordinación y fiscalización de todos los Servicios de la Administración del Estado existentes en cada región.

2) El Poder Ejecutivo tiene carácter mixto, por cuanto representa los sectores nacionales, regionales y locales.

3) El Poder Ejecutivo Regional no goza de potestades legislativas, pero sí de las más amplias potestades reglamentarias y de ejecución.

4) Cada región cuenta con una planificación propia, lo que supone la existencia de la instrumentación adecuada para llevarla a efecto.

En todo caso la planificación regional debe adecuarse a la planificación nacional; a su vez, la planificación regional condiciona la planificación a nivel local.

5) La regionalización determina un manejo regional de los recursos financieros. Ello implica:

a) El Presupuesto Nacional debe consultar las asignaciones globales a nivel regional considerando el desarrollo integral del país;

b) Algunos recursos que tengan su origen en determinadas regiones pueden ser asignados, total o parcialmente, a esas mismas regiones. Este mecanismo permite estimular el interés regional en la producción de tales recursos, y

c) Cada región debe contar con su propio presupuesto, encuadrado dentro del Presupuesto Nacional.

6) Cada región dispondrá de la instrumentación jurídica adecuada para la

ejecución de las políticas y planes regionales. Ello exige:

a) Una desconcentración regional uniforme de todos los servicios públicos nacionales;

b) La creación de empresas regionales, principalmente de carácter mixto, cuando las necesidades de la respectiva región así lo aconseje;

c) Por regla general, no es necesaria la creación de organismos autónomos, esto es, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Las Corporaciones de Desarrollo Regional u otros organismos autónomos con competencia específica, sólo deben existir en casos imprescindibles;

d) El Poder Ejecutivo Regional está dotado de potestades administrativas para cumplir por sí mismo sus decisiones o a través de los servicios públicos de cualquiera naturaleza que existan en las respectivas regiones, y

e) Para asegurar una mayor desconcentración administrativa, algunas regiones pueden radicar parte de sus decisiones a nivel de agrupaciones departamentales.

7) Se implante un mecanismo que asegure la coordinación entre la acción propia de las regiones y la acción del Gobierno Central. Al mismo tiempo, se precise el ámbito de la autoridad regional frente a la autoridad local.

Como una forma de asegurar que la región sea un lugar de encuentro de los diversos sectores nacionales y los propios de cada sección territorial del país, se concibe una organización administrativa que asegure una representatividad a todos ellos.

8) La coordinación antes citada no basta. La regionalización exige, además, poner en vigencia un sistema regional de fiscalización, y

9) Por último, se contemple la posibilidad de establecer normas especiales en función de la sectorización de determinadas actividades en el plano regional.

## 7. Implementación administrativa específica.

Para la concreción de las ideas antes expuestas, se propone la siguiente organización:

1) La administración de la región está a cargo de un Intendente Regional y de un Consejo de Desarrollo Regional.

2) El Intendente es un agente de la confianza del Gobierno Central y goza de amplias facultades reglamentarias, ejecutivas, de coordinación, supervigilancia y fiscalización. Además de esas facultades administrativas tiene las propias en su calidad de agente directo del Gobierno Nacional.

3) El Consejo de Desarrollo Regional constituye un organismo colegiado y de carácter mixto. En efecto, es presidido por el Intendente Regional e integrado por representantes de la Administración Nacional, de los Municipios y del sector privado.

Este Consejo actuará permanentemente como organismo asesor, aun cuando en materias de trascendencia gozará de facultades decisorias. Frente a la posibilidad de conflictos entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Consejo de Desarrollo Regional, se establecen mecanismos de solución.

4) Cada región gozará de una Oficina Regional de Planificación y Presupuesto.

5) Cada región tendrá también su propio presupuesto anual.

6) Existirá una división territorial común para los efectos del gobierno interior y para los efectos administrativos.

Esta desconcentración operará sobre la base de la existencia de departamentos y comunas:

a) Las regiones se dividirán en departamentos con el objeto de desconcentrar las tareas de gobierno y de administración que correspondan a las autoridades y servicios que integran tanto la Administración Nacional como la Regional.

Para dicho efecto cada departamento tendrá a su cabeza un Gobernador, quien será nombrado por el Presidente de la República con consulta al Intendente Regional.

Excepcionalmente pueden establecerse agrupaciones departamentales.

En casos calificados los Gobernadores podrán delegar facultades en funcionarios públicos para la mejor administración de localidades aisladas de los centros urbanos;

b) Las regiones se dividirán en comunas para los efectos de la administración de los intereses locales bajo la competencia de los Municipios, y

c) La estructura anterior sufrirá modificaciones en las áreas metropolitanas. Allí se establecerán gobiernos metropolitanos que afectarán tanto al régimen de las regiones como al de las comunas.

7) Las tareas de ejecución de las políticas, planes y programas regionales estarán a cargo de: a) los servicios públicos nacionales, que deberán estar suficientemente desconcentrados mediante delegaciones regionales; b) los servicios públicos propiamente regionales (Corporaciones de Desarrollo, Empresas Regionales, etc.); y c) los Municipios.

8) Podrán establecerse sistemas especiales de desconcentración administrativa para cumplir programas de índole sectorial, y

9) Habrá un doble tipo de fiscalización. La fiscalización interna, cuya expresión máxima es el Intendente Regional, y la fiscalización de la Contraloría General, debidamente desconcentrada por regiones.

## 8. Constitución Política y Normas Legales.

En definitiva existirán dos textos normativos básicos que regirán esta materia: la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Administración del Estado.

Sin embargo, se ha elaborado por ahora un solo texto que permita tener una visión global y completa del sistema de regionalización que se pretende. Para ello se proponen las ideas centrales como asimismo las implementaciones de índole jurídico-administrativo con el objeto de precisar la naturaleza de los problemas que plantea el sistema regional. Con todo, se omiten detalles que podrían obstaculizar el cumplimiento del objetivo antes señalado.

Es propósito de la Sub-Comisión redactar el articulado definitivo, decidiéndose las materias que tendrán rango constitucional y las que, debidamente complementadas, serán reguladas por la ley.

### Observaciones de carácter general.

Es conveniente hacer algunas precisiones en relación con determinados aspectos del ante-proyecto que se ha elaborado:

1) Se descartó la idea de crear divisiones internas de las regiones, equivalentes a las provincias, por dos razones fundamentales:

a) Se estimó que una división de esa especie complicaría la organización administrativa y podría dar origen a conflictos internos entre las autoridades a nivel regional y las de nivel provincial; y

b) Aún en el supuesto de que se establecieran las provincias con el carácter de facultativas sólo para casos calificados por el Presidente de la República, podría producirse un efecto absolutamente contraproducente al proceso de regionalización. En efecto, existe el fundado temor de que vendría una gran presión de las actuales provincias para conservar su calidad de tales.

Se estimó que la división del país en once regiones hace innecesaria la división interna de algunas de ellas. Con todo, se aceptó la idea de que en casos, calificados puedan establecerse agrupaciones departamentales para el solo efecto de delegar parte de las facultades que competen a las autoridades regionales de acuerdo con las modalidades específicas que se

aprobarían con dicho propósito.

2) Se rechazó la idea de crear un Consejo Departamental de Desarrollo. Hubo opinión unánime en el sentido de que un organismo como el propuesto en algunos proyectos tendría muy poca operabilidad y complicaría gravemente el sistema administrativo.

En cambio, el proyecto adjunto otorga una facultad amplísima al Gobernador para formar un Comité Técnico Asesor. Ello permitirá que el Gobernador tenga una asesoría permanente, con representación de todos los sectores interesados, pero sin la rigidez que implica la existencia de un Consejo de Desarrollo de carácter permanente. La idea central es que el Gobernador tenga amplias atribuciones y bastante capacidad para actuar con el máximo de flexibilidad en conformidad con los caracteres propios de cada departamento que dirige.

3) Por las mismas razones expuestas en los números anteriores, se ha descartado la posibilidad de crear subdelegaciones. Sin embargo, se contempla la facultad de que el Gobernador tenga un representante suyo, para el ejercicio de ciertas facultades, con el objeto de facilitar la administración de las localidades muy aisladas de los centros urbanos.

4) Cabe considerar que al Consejo Regional de Desarrollo se le ha dado un carácter doblemente mixto, en cuanto está integrado por representantes del sector público y del sector privado y por agentes vinculados a la Administración Nacional como a la Administración Regional y Local. Se planteó un modelo de integración, el que en ningún caso podrá aplicarse en forma rígida a fin de adecuarlo a la realidad e intereses concretos de cada región. En todo caso se establece un límite en cuanto a la proporcionalidad de los sectores interesados a fin de evitar que por la existencia de un mayor número de representantes vinculados al Gobierno Central se destruya la iniciativa creadora y la autonomía operativa de las regiones. Por el mismo motivo, se vio la necesidad de otorgar facultades decisorias al Consejo en materias trascendentales como un medio expedito para interesar y comprometer a los diferentes sectores regionales en el proceso de desarrollo de sus respectivas zonas. Con todo, se mantiene a salvo la idea de la Administración Unitaria del país y la preeminencia de políticas y planes nacionales por sobre los intereses regionales mediante las limitaciones específicas señaladas para el efecto en forma reiterada y sin exclusiones, y mediante el reconocimiento expreso de facultades de supervigilancia y derecho a veto que corresponden al Presidente de la República y al Intendente Regional, respectivamente.

5) Por último, es preciso anotar que se ha procurado identificar los territorios jurisdiccionales para los efectos tanto gubernamentales como administrativos. El sistema actualmente vigente en el sentido de distinguir entre el Gobierno Interior y la Descentralización Administrativa es bastante confuso y da origen a diversos problemas de interpretación y conflictos de toda índole. No obstante ello, se reconoce la competencia municipal en las

comunas, actuando unilateralmente en las materias que les son exclusivas y en forma conjunta o como elemento de apoyo al Gobierno Central o al Gobierno Regional en las demás materias. Para el efecto se insinúa un mecanismo de coordinación que será regulado por Decreto Supremo sin necesidad de ley.

En resumen, se ha procurado por todos los medios implantar un sistema de organización administrativa que se caracterice por su simplicidad y su amplia eficiencia operativa, dentro de un contexto de planificación y desarrollo a nivel nacional.

## NORMAS SOBRE REGIONALIZACION

### 1. Reglas Generales.

Artículo 1º Para los efectos gubernamentales y administrativos el territorio de la República se dividirá en regiones.

Artículo 2º La creación, división interna, modificación y supresión de las regiones será materia de ley, la que deberá contar necesariamente con la iniciativa del Presidente de la República.

La Ley para fijar las regiones deberá considerar que cada una de ellas constituya una colectividad territorial debidamente organizada en la cual se dé una dimensión geográfica a todos los aspectos propios de una política de desarrollo integral.

Lo anterior implica:

- a) La fijación de límites territoriales comunes para el conjunto de los servicios administrativos de la respectiva región;
- b) la autonomía regional enmarcada en el proceso de desarrollo nacional;
- c) la posibilidad de una adecuada coordinación de los diferentes organismos del Estado, y
- d) una participación efectiva de las diversas formas de organización de la población dentro de una estructura económica-social que asegure las iniciativas creadoras de sus habitantes.

### 2. Administración Superior de la Región (Gobierno Regional)

Artículo 3º La autoridad superior en cada región será el Intendente Regional.

El Intendente Regional tendrá la calidad de funcionario de la confianza del Presidente de la República, de quien será su agente inmediato en el territorio de su jurisdicción. En tal calidad le corresponderá:



- 1) Dirigir las tareas propias del Gobierno Interior, y
  - 2) Administrar la región con la colaboración del Consejo Regional de Desarrollo en la forma y condiciones que determinan la Constitución y las leyes.
- Artículo 4º En cada región habrá un Consejo Regional de desarrollo integrado por los siguientes miembros:
- a) El Intendente Regional, quien lo presidirá;
  - b) Un representante de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile;
  - c) Un representante de la Oficina de Planificación y Presupuestos;
  - d) Un representante de la Corporación de Fomento de la Producción;
  - e) El Director Regional de Agricultura o el de Minería, según corresponda;
  - f) El Director Regional de Obras Públicas;
  - g) El Director Regional de la Vivienda;
  - h) El Director Regional de Salud Pública;
  - i) El Director Regional del Ministerio de Educación Pública;
  - j) Tres representantes de la Confederación Nacional de la Producción y del Comercio;
  - k) Un representante de los Bancos existentes en la región;
  - l) Un representante de los Colegios Profesionales;
  - m) Un representante de los trabajadores, y
  - n) Cinco representantes de los Municipios.

La Ley podrá establecer otras formas de integración de acuerdo con las características especiales de las regiones. Sin embargo, los representantes de la Administración Pública no podrán exceder en caso alguno el 40% del total de los miembros del Consejo. El número total de miembros no podrá ser superior a 20.

Artículo 5º Las universidades asesorarán a los Consejos Regionales pudiendo tener acceso a sus deliberaciones y a la información que sea necesaria para el cumplimiento de sus cometidos.

Artículo 6º Al Consejo Regional de Desarrollo le corresponderá:

- 1) Aprobar las políticas y planes de desarrollo general de la respectiva región, encuadrados dentro de las políticas y planes de desarrollo nacional;
- 2) Aprobar el Presupuesto Regional, el que debe conformarse al Presupuesto Nacional;
- 3) Fijar prioridades a los proyectos de inversiones;
- 4) Adoptar medidas de coordinación de los Servicios Públicos Regionales o Nacionales, dentro de su respectivo territorio, a fin de propender a la mejor ejecución de los diferentes proyectos de planificación tanto regional como nacional;
- 5) Dictar normas de general aplicación destinadas a la administración de la respectiva región;
- 6) Asesorar en forma permanente al Intendente Regional, y
- 7) Efectuar las demás tareas que le asignen las leyes o le encomiende el Intendente Regional.

Artículo 7º El Intendente Regional puede vetar los acuerdos del Consejo Regional de Desarrollo, por las siguientes causales:

- 1) Falta de adecuación de los acuerdos a los planes y presupuestos nacionales, y
- 2) Ilegalidad de los acuerdos.

El Consejo podrá insistir por los dos tercios de sus miembros en ejercicio. Sin embargo, el Intendente Regional tendrá la facultad de recurrir al Presidente de la República a fin de que decida en definitiva, previo los informes técnicos que procedan, en el caso de que el veto se fundamente en la causal N° 1. Si la causal invocada es la N° 2 deberá dirimirse el conflicto en conformidad con la interpretación jurídica que dé el Contralor General de la República.

Artículo 8º En cada región habrá una Oficina Regional de Planificación y Presupuesto, cuyas funciones serán las siguientes:

- 1) Servir de Secretaría Técnica permanente del Intendente Regional y del Consejo Regional de Desarrollo;
- 2) Preparar e informar sobre políticas, planes y programas de desarrollo regional;
- 3) Preparar el Presupuesto Regional e informar sobre éste;
- 4) Evaluar e informar a las autoridades correspondientes sobre el grado de

cumplimiento de las políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos regionales;

5) Efectuar un análisis permanente de la situación regional;

6) Prestar asistencia técnica permanente y realizar tareas de supervisión en materias de planificación y administración presupuestaria a las corporaciones de desarrollo, municipios, empresas públicas y demás organismos estatales de la región, como asimismo a las organizaciones gremiales regionales;

7) Mantener una Central de Información sobre los datos nacionales y regionales, y

8) Cumplir las demás tareas que le asignen las leyes.

Artículo 9º Mediante ley podrá disponerse que determinados recursos que se obtengan en algunas regiones ingresen directamente al Erario Nacional, sin perjuicio de su contabilización a nivel nacional.

3. Ejecución de las políticas, planes y programas de Desarrollo Regional.

Artículo 10º El Intendente Regional será el órgano de superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo en la respectiva región.

Para dicho efecto, la Intendencia Regional dispondrá de la instrumentación administrativa necesaria y gozará de las siguientes atribuciones específicas:

a) Potestad reglamentaria y ejecutiva;

b) Potestad de fiscalización de todos los servicios públicos existentes en la región, sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República y de los controles internos de cada servicio;

c) Facultad para imponer divisiones de orden sectorial, a nivel de la Intendencia Regional, para facilitar la solución de problemas administrativos de la misma área o naturaleza, y

d) Conocer los planes, políticas, programas y proyectos de los Servicios Públicos, empresas y entidades estatales o semi-estatales y de las organizaciones e instituciones del sector privado, que integran los sectores económicos y sociales, formulando las observaciones que estime necesarias para el adecuado desarrollo de la región.

Artículo 11º Sin perjuicio de lo anterior, existirán los siguientes mecanismos de ejecución de las políticas, planes y proyectos específicos:

a) La ley o el Intendente Regional, con acuerdo del respectivo Consejo

Regional de Desarrollo, podrá crear una Corporación Regional de Desarrollo con los siguientes objetivos:

- 1) Ejecutar los planes y proyectos aprobados por el Intendente Regional y las autoridades correspondientes;
- 2) Financiar proyectos productivos del Sector Privado y Mixto;
- 3) Captar recursos internos, de acuerdo a la Política Económica Regional para financiar inversiones regionales, y
- 4) Estudiar y promover proyectos de inversión complementarios al Plan Nacional de la región.

b) Mediante igual procedimiento, podrán crearse empresas o sociedades de economía mixta de carácter regional o inter-regional para la realización de determinadas actividades productivas;

c) En conformidad con el mismo procedimiento ya citado, podrán adoptarse medidas de integración o coordinación de servicios o recursos destinados a la realización de programas de carácter transitorio, y

d) Los servicios públicos de carácter nacional, cualquiera que sea su naturaleza, deberán desconcentrarse territorialmente mediante delegaciones regionales, salvo norma en contrario: Igual desconcentración operará respecto de los Ministerios en los casos que proceda, de acuerdo con lo que determine la ley o, en su defecto, el Presidente de la República.

Artículo 12º El Presupuesto Nacional consultará asignaciones globales o ítem a nivel regional con el objeto de adecuar el empleo de los recursos públicos al proceso de regionalización del país.

#### 4. Capital de la Región.

Artículo 13º Cada región tendrá una capital, la que será determinada por ley.

En la capital funcionará la Intendencia Regional y las Jefaturas Regionales de los Servicios Públicos.

#### 5. Departamentos.

Artículo 14º Las regiones se dividirán en departamentos para los efectos de desconcentrar las tareas de gobierno y las de administración que correspondan al Intendente Regional y a las demás autoridades nacionales y regionales.

Artículo 15º Cada departamento tendrá a su cabeza un Gobernador, quien será nombrado por el Presidente de la República, con consulta al Intendente

Regional, y permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza de aquél. El Intendente Regional será también Gobernador del departamento en cuya capital resida. La ley también determinará la ciudad cabecera del departamento.

Artículo 16º Al Gobernador le corresponderá:

a) Efectuar las tareas propias del gobierno interior conforme a las instrucciones del Intendente Regional e informarlo permanentemente;

b) Fiscalizar los servicios públicos como delegado del Intendente Regional;

c) Realizar tareas de coordinación de los servicios públicos, de acuerdo con la reglamentación específica que exista para el efecto, sin comprometer las facultades que sean propias de los Municipios;

d) Concertar acciones comunes con los Municipios o con otras instituciones públicas o privadas;

e) Crear un Comité Técnico-Asesor, y

f) Proponer proyectos de desarrollo departamental al Consejo Regional respectivo.

Artículo 17º La ley podrá establecer un sistema de desconcentración administrativa sobre la base de crear agrupaciones departamentales en determinadas regiones.

Artículo 18º Los Gobernadores, en casos calificados, podrán delegar facultades en funcionarios públicos para la mejor administración de las localidades aisladas de los centros urbanos.

## 6. Las comunas.

Artículo 19º Las regiones se dividirán en comunas para los efectos de la administración de los intereses locales bajo la competencia de los Municipios.

(En este párrafo se incluirán las normas fundamentales que caractericen a los Municipios, de acuerdo con el proyecto elaborado por la Comisión de Reforma Constitucional).

## 7. Regímenes de fiscalización, coordinación y supervigilancia

Artículo 20º Sin perjuicio de las facultades fiscalizadoras generales que competen a los Intendentes Regionales y a los Gobernadores en su caso, existirán Oficinas Regionales de la Contraloría General de la República con amplias facultades para ejercer todas las tareas de fiscalización que

competen a ese organismo.

Artículo 21º Un Reglamento dictado por el Presidente de la República establecerá los mecanismos básicos para la solución de los problemas que origine la acción de los organismos regionales frente a la actividad propia de la Administración Nacional y la Administración Local, con el objeto de asegurar una adecuada coordinación.

Artículo 22º El Presidente de la República tendrá las facultades necesarias de supervigilancia sobre todos los organismos regionales a fin de velar por el cumplimiento de las políticas y planes de desarrollo nacional, pudiendo en el ejercicio de ellas revocar o suspender los planes y programas regionales que sean incompatibles con aquéllos.

En todo caso, la ley establecerá las reglas para dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre las autoridades nacionales, regionales y locales.

Artículo 23º La ley contemplará normas para remover a los integrantes de los Consejos Regionales por causales que importen infracciones graves al cumplimiento de sus deberes.

## 8. Áreas Metropolitanas.

Artículo 24º Podrán establecerse Gobiernos en las Áreas Metropolitanas en conformidad con las reglas siguientes (materia no estudiada aún). En todo caso, deberá existir un Gobierno metropolitano para el área metropolitana de Santiago.

## 9. Regímenes especiales.

Artículo 25º El Presidente de la República, previo informe de las Administraciones Regionales pertinentes, podrá establecer normas especiales transitorias de desconcentración administrativa territorial para el cumplimiento de programas de índole sectorial o para dotar de mayor autonomía operativa a las regiones extremas del país. Igualmente podrá establecer regímenes especiales dentro de zonas que han sufrido las consecuencias de sismos u otros desastres.

## 10. Cumplimiento del proceso de regionalización.

Artículo 26º Las leyes, reglamentos e instrucciones confiarán a los organismos regionales, departamentales y comunales que preveen los artículos anteriores, las atribuciones y facultades que ejerzan, en la actualidad, otras autoridades, con el fin de lograr la descentralización y desconcentración administrativas.

# ANEXO 1

## OBJETIVOS DE LA REGIONALIZACION

### A. Aspectos generales.

En los inicios de la Oficina de Planificación Nacional, se planteó como política de gobierno la necesidad de regionalizar el país a objeto de propender al desarrollo de aquellas áreas y/o provincias deprimidas buscando un equilibrio socio-económico a nivel nacional.

Desde 1965 adelante se realizaron estudios provinciales de los aspectos físico-geográficos, económicos y sociales, llegándose así a tener más de sesenta variables, las que sirvieron como indicadores básicos de regionalización.

La regionalización de ODEPLAN que se implantó en 1967 era la siguiente: Tarapacá, Antofagasta, Atacama-Coquimbo, Aconcagua-Valparaíso, Zona Metropolitana de Santiago, O'Higgins-Colchagua, Curicó-Talca-Linares y Maule, Ñuble-Concepción-Arauco-BíoBío y Malleco, Cautín, Valdivia-Osorno, Llanquihue-Chiloé y Aysen, y Magallanes. Es decir, once regiones y una zona metropolitana.

Esta es la regionalización que se ha aplicado hasta hoy; sin embargo, ella no fue adoptada por todos los organismos del Estado y si a ello se agrega el hecho de que el apoyo técnico, de recursos y de incentivación ha sido desuniforme entre las diversas regiones, los objetivos que se plantearon en los inicios de la regionalización no se han cumplido con la plenitud esperada.

Lo expuesto anteriormente implica precisar que la regionalización de un país, es decir, la definición de un sistema nacional de regiones es un proceso cuya eficacia no puede ser evaluada si no es en función de ciertos objetivos para los cuales se establece la regionalización. Ello significa, en definitiva, que las regiones constituyen un medio y no un fin en si mismas y que en consecuencia no existe una regionalización "mejor" que otra en términos absolutos.

Así, si se plantea un conjunto de objetivos que tengan como base el desarrollo socio-económico del país, con las correspondientes vinculaciones al sistema de seguridad nacional, se puede deducir un determinado tipo de regionalización que tendrá como sustento la peculiar geografía física, humana y económica de la nación.

En conformidad con lo expuesto, se enuncian brevemente los objetivos que, por una parte, justifican la regionalización, y por otra, permiten deducir la más apropiada de acuerdo a los factores que intervienen en su delimitación.

### B. Objetivos.

Buscar un mayor equilibrio entre el aprovechamiento del potencial de

Recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional.

El cumplimiento de este objetivo significa sentar las bases para una efectiva ocupación del espacio nacional; evitar las migraciones rural-urbana y su consiguiente concentración metropolitana; lograr una mayor integración interregional; y afianzar la soberanía nacional evitando la generación de espacios vacíos.

2) Contribuir más efectivamente a los objetivos del crecimiento económico nacional a través de la mejor utilización del territorio y sus recursos.

Uno de los aspectos relevantes en esta materia, se da en la excesiva concentración económica (en Santiago básicamente) que está alcanzando niveles de tal magnitud que obliga a distraer cuantiosos recursos en obras urbanas, que obviamente tendrían una rentabilidad social mayor si fuesen invertidos en actividades productivas en la periferia. De esta forma, la concentración excesiva limita las posibilidades de un crecimiento económico más acelerado.

3) Dar a los habitantes de las regiones una "igualdad de oportunidades" para alcanzar los beneficios que entregará el proceso de desarrollo postulado por la H. Junta de Gobierno.

Este objetivo conlleva la idea de una mayor "justicia social", ya que es un hecho evidente que en Chile las oportunidades que se ofrecen a las personas en las diversas zonas del país, son marcadamente diferentes.

4) Brindar a la población regional la posibilidad de participar en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose además, con los objetivos superiores de la región y del país.

Este objetivo reviste capital importancia en lo referente a la organización interna de cada región ya que sólo con una adecuada administración y mecanismos de participación, puede lograrse una efectividad en el planteamiento.

Debe destacarse que el proceso de toma de decisiones que parte desde el nivel Gobierno Central, tiene su expresión física en los aspectos económicos y sociales, a nivel regional, sub-regional y micro-regional, situación que incide en que la aplicación de una determinada política de gobierno pueda ser corregida o reforzada por los propios afectados en virtud de un eficiente sistema de administración regional.

5) Permitir el cumplimiento de la función administradora del Estado en su nivel regional.

Este objetivo deriva de la concepción misma del sistema de gobierno que implica un conjunto de niveles de toma de decisiones debidamente coordinados y que se expresan a través de la planificación, ejecución y



control de planes tanto sectoriales como regionales.

La materialización de este objetivo requiere una estructura administrativa racional tanto para la compatibilización y coherencia con el nivel central, como para el adecuado funcionamiento intra-regional.

#### C. Implementación de la Regionalización.

Los objetivos señalados sobre la base de una regionalización apropiada, requieren de los siguientes instrumentos:

1) Una política regional que otorgue, en una concepción de desarrollo espacial de largo plazo, el marco de referencia para guiar las acciones en el corto y mediano plazo.

2) Una administración operativa que implemente esta política y que, especialmente en las regiones, posea un grado de autonomía que permita una toma de decisiones y un manejo de recursos con efectiva participación.

3) Un sistema de administración de áreas metropolitanas que al coincidir con los actuales centros de concentración de la estructura económico-espacial, posibilitarían normar su desarrollo en beneficio del resto de las regiones del país.

#### D. La Región como concepto integral.

En suma, los conceptos entregados permiten concebir la región como una colectividad territorial, en la cual se dé una dimensión geográfica a todos los aspectos posibles de una política de desarrollo. Implica la fijación de límites regionales comunes para el conjunto de los servicios administrativos de ese territorio, espacio en el que deberán conjugarse —en un ambiente de razonable autonomía y con la participación de las más variadas formas de organización de la población— una estructura económico-social y un asentamiento de sus habitantes en la que se expresen a través de la iniciativa creadora de estos, el sentido de adhesión a una tarea y a un destino común de ese territorio organizado, en el marco del proceso de desarrollo nacional.

## ANEXO 2

### ANTECEDENTES PARA UNA REGIONALIZACION

#### A. ANTECEDENTES DE ESTRUCTURA Y FUNCIONALIDAD ESPACIAL A NIVEL NACIONAL

Estos antecedentes permiten visualizar distintas formas de regionalización, tanto actuales como potenciales, con la finalidad de utilizarlas combinadamente de acuerdo al contenido de los objetivos nacionales que se busquen.

##### 1. Factores naturales

Clima  
Orografía  
Hidrografía  
Habitabilidad  
Vegetación  
Sismicidad  
Recursos marítimos  
Recursos forestales  
Recursos agropecuarios  
Recursos mineros  
Recursos turísticos  
Recursos energéticos

##### 2. Factores político-administrativos

Estructura del Estado (régimen de Gobierno Interior) Jerarquía administrativa de los centros poblados Organización territorial de las instituciones Regionalización de planificación existente.

##### 3. Antecedentes de funcionalidad territorial

###### 3.1. Sistemas de áreas centros poblados

— Jerarquía de centros urbanos  
— Áreas de influencia urbana y áreas tributarias  
— Sistemas microregionales, zonales y nacional  
— Niveles de accesibilidad al fenómeno urbano.

###### 3.2. Sistemas de transportes y comunicaciones

— Sistema vial  
— Sistema ferroviario  
— Sistema aéreo  
— Sistema portuario  
— Sistema energético

- Flujos de carga
- Flujos de pasajeros
- Flujos telefónicos.

### 3.3 Sistemas productivos y de infraestructura económica

- Redes de comercialización para productos básicos
- Distribución espacial de la actividad:
  - Minera
  - Pesquera
  - Agropecuaria y Forestal
  - Turística
  - Industrial

### 3.4 Sistemas de servicios

Distribución geográfica de los servicios:

- Salud y Previsión
- Educativas
- Culturales, Recreacionales y Deportivos.

## 4. Factores geopolíticos

Regionalización FF. AA.

Zonas especiales:

- Tarapacá
- Antofagasta
- Aysen
- Magallanes.

## B. INDICADORES PARA EL ANALISIS A NIVEL PROVINCIAL

En general reflejan las características de la estructura espacial vigente y permiten elaborar tipologías en base a niveles medios de desarrollo con la finalidad de respaldar criterios de regionalización.

### 1. Indicadores Sociales

#### 1.1 Salud

- Mortalidad infantil
- Nacimientos sin atención médica
- Habitantes por médico
- Habitantes por cama hospital
- Establecimientos de salud.

#### 1.2 Educación

- Analfabetismo

- Matrícula media y primaria
- Establecimientos educacionales y niveles.

### 1.3 Equipamiento

- Déficit de viviendas
- Alcantarillado
- Agua potable
- Electrificación para fines sociales
- Establecimientos culturales, recreacionales y deportivos.

## 2. Indicadores económicos.

Producto Geográfico Bruto.  
Composición del producto y ocupación por sectores económicos.  
Producto per cápita.  
Ahorro en bancos.  
Depósitos y colocaciones bancarias.  
Rendimientos tributarios.  
Tasa de actividad población masculina y femenina.  
Inversión pública.  
Tasas de crecimiento económico.  
Producción física de productos principales.

## 3. Indicadores de población.

Población total.  
Población urbana.  
Población rural.  
Composición por edad y sexo.  
Fuerza de trabajo.  
Población activa.  
Población en edad escolar.  
Migraciones.  
Tasas de crecimiento,  
Tasas de natalidad.  
Tasas de fecundidad.  
Tasas de mortalidad.  
Tendencias.

## 4. Indicadores físico-espaciales.

Concentración de la población.  
Densidad por km<sup>2</sup>.  
Grado de urbanización y estructura de los centros poblados.  
Red vial (Kms. de camino) - densidad.  
Red ferroviaria (Kms. de vías).  
Micro-regiones.  
Habitabilidad.

Distribución espacial de los sectores productivos y de los sectores sociales.

VALPARAISO, 11 de marzo de 1974.

SEÑOR PRESIDENTE:

Aviso recibo de su Oficio N° 118-a de fecha 18 de enero de 1974, por el que se me invita a participar a una sesión que se llevará a efecto el día jueves 14 de marzo en curso, a las 11,15 horas, con el objeto de conocer las opiniones que merece a los Profesores de Derecho Constitucional el Memorándum de la Comisión de su presidencia, que contiene las metas y objetivos fundamentales en que deberá inspirarse el nuevo texto constitucional. Se solicita, además, que las observaciones del suscrito consten también por escrito.

El profesor que suscribe estima que tratándose de las metas u objetivos que se pretenden conseguir mediante la dictación de un nuevo texto constitucional, lo que se plantea es una cuestión de carácter político y no propiamente de carácter científico-técnico, de manera que sus propias opiniones sobre el particular no revisten una calidad especial por la cátedra de quien suscribe detenta. El desarrollo alcanzado por las Ciencias Sociales en nuestro país y por la Ciencia Política, en sus aspectos más bien sociológicos que jurídicos, no permitirían, a juicio del profesor infrascrito, dar a sus opiniones un carácter propiamente científico sobre la materia consultada. Por lo demás, este profesor no es especialista en dichas materias, sino en materia jurídico-constitucional, por lo que su relativo conocimiento de las otras disciplinas políticas, si bien puede permitirle una mejor comprensión de la política nacional y de los propósitos u objetivos que debe sustentar una nueva Constitución chilena, no da de todos modos a su opinión un valor especial.

Con las salvedades anteriores, el profesor que suscribe puede expresar al señor Presidente de la Honorable Comisión que comparte en líneas generales el contenido del Memorándum elaborado por ella. En consecuencia, no habiendo diferencias fundamentales, estima que no se justificaría entrar a analizar detalles secundarios que podrán ser tratados cuando se estudien específicamente los mecanismos constitucionales adecuados para la obtención de los propósitos perseguidos con la dictación de una nueva Carta Fundamental.

Atendida la generalidad con que tales propósitos se expresan en el Memorándum de que se trata, los diversos matices que en torno a tales propósitos puedan existir se manifestarán cuando se estudien oportunamente los mecanismos constitucionales antes indicados. En tal oportunidad, si la Honorable Comisión estima conveniente conocer la opinión del infrascrito, éste podrá formular las observaciones consiguientes.

No obstante que por ahora se trata de propósitos u objetivos fundamentales en que deberá inspirarse el nuevo texto constitucional, por razones obvias se contienen en el Memorándum algunas ideas anticipadas sobre mecanismos constitucionales, aunque sin especial desarrollo, por no ser éstas la materia en estudio en la primera etapa de trabajo de esa Honorable Comisión.

Justificado por lo recién expuesto, el profesor que suscribe estima conveniente señalar que en la nueva Constitución que se proyecta, para configurar efectivamente un Estado de Derecho, debería expresarse en ella que sus preceptos que reconozcan derechos a los individuos, así como los que atribuyan facultades e impongan deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida en la forma que el propio texto constitucional deberá indicar.

Considera también este profesor que así como en el Memorándum se expresa que el texto Constitucional contendrá normas sobre la interpretación y aplicación de la ley, para lograr una efectiva seguridad jurídica, también la nueva Constitución debería consultar normas expresas sobre su propia interpretación, sea que haga aplicable al efecto total o parcialmente las relativas a la hermenéutica legal o que establezca reglas propias para la interpretación e integración del propio texto constitucional.

Atendido lo expuesto en esta comunicación, el profesor infrascrito no estima indispensable su concurrencia personal el próximo jueves 14 del mes en curso a la sesión de esa Honorable Comisión, a la que, por otra parte, no podría tampoco asistir por razones de trabajo en la Sede de Valparaíso de la Universidad de Chile, en que se desempeña como Secretario. Ruego, pues, al señor Presidente de la H. Comisión excusar la inasistencia de quien suscribe a la reunión de que se trata.

Saluda atentamente al señor Presidente y le agradece su gentileza.

GUILLERMO SCHIESSLER QUEZADA

Profesor de Derecho Constitucional Chileno.  
Depto. Ciencias Jurídicas y Políticas,  
Universidad de Chile, Sede Valparaíso

AL SEÑOR PRESIDENTE  
DE LA HONORABLE COMISION

ELABORADORA DEL PROYECTO DE NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE LA  
REPUBLICA  
DON ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
SANTIAGO.

## **REPUBLICA DE CHILE**

### **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

#### **SESION 24<sup>a</sup>, CELEBRADA EN 19 DE MARZO DE 1974**

Intervenciones de los profesores de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, señora Luz Bulnes Aldunate y señor Francisco Cumplido Cereceda, acerca del memorándum elaborado por la Comisión que contiene las metas u objetivos fundamentales en que deberá inspirarse la nueva Constitución política del Estado.

- a) Intervención de la señora Bulnes
- b) Intervención del señor Cumplido

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario de la Comisión, el señor Rafael Eyzaguirre E.

Concurren, además, los Profesores de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, señora Luz Bulnes Aldunate y señor Francisco Cumplido Cereceda.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone, en primer lugar celebrar una sesión especial, con el objeto de analizar el informe de la Subcomisión sobre Descentralización Administrativa, relativo a la regionalización del país.

—Así se acuerda, y se fija como fecha para celebrar esta sesión especial, el día lunes 25 de marzo, a las 11 horas.

A continuación, el señor ORTUZAR (Presidente) observa la necesidad de crear una Subcomisión destinada al estudio de los tribunales que estarán encargados de lo contencioso-administrativo, en atención a que según le informó el Presidente de la Subcomisión relativa al Poder Judicial, dicha Subcomisión no se está ocupando de esas materias. Sugiere, en consecuencia, considerar la creación de una Subcomisión para ese efecto.

En seguida, ofrece la palabra a los señores profesores de Derecho Constitucional que han sido especialmente invitados para analizar el Memorándum elaborado por la Comisión.

La señora LUZ BULNES agradece, en primer lugar, la invitación que le ha hecho la Comisión Constituyente.

El objeto de la citación, continúa diciendo la señora Bulnes, es específicamente, formular las observaciones que los profesores de la cátedra consideren atinentes al documento de trabajo elaborado por esta Comisión. Advierte que sus observaciones deben tomarse más como una hipótesis de trabajo que como sugerencia definitiva.

Antes de entrar en el análisis del tema, estima indispensable plantear los problemas que ofrece la tarea de iniciar el estudio de un texto fundamental, tanto para la Comisión como para los estudiosos de estas materias.

Una comunidad organizada cualquiera que sea la forma en que ella está regida tiene normas que determinan su Constitución. Sin embargo, es necesario hacer una clasificación para ver cuál es el tipo de Constitución que la está rigiendo. Así, es posible distinguir una Constitución natural, que está dada por factores geográficos, estructurales y culturales; una Constitución real, que está dada por la acción de los gobernantes, por las funciones que tienen las autoridades de Gobierno y por las relaciones que existen entre



éstas y los factores de poder como son las fuerzas políticas y, por último, una Constitución jurídica que son las normas positivas que rigen todo el proceso del poder. Podría agregarse un cuarto tipo de texto: Constitución jurídica constitucionalista, en la que se contiene una ideología que considera como valor supremo dentro del Estado al individuo. Esta Constitución está dirigida a la protección del individuo frente al Estado y contribuye al mantenimiento del Estado de Derecho.

Esta Comisión —prosiguió— está abocada a una tarea que realmente, en este momento, es sumamente difícil de abordar, ya que elaborar una Constitución Política, sin conocer exactamente cuáles los Factores reales de poder y cuáles son los factores naturales lleva pensar que tal vez, en esta misión puede haber un orden de primacía en cuanto a los valores que se están discutiendo pero no en el orden del tiempo.

En seguida la señora profesora expresa que un gran catedrático argentino, invitado a hablar sobre el régimen político de su país dijo que consideraba que la Constitución no podía servir como antesala a éste, sino que en su opinión, ella debía ser la coronación de un sistema político, toda vez que debe nacer de una fuerza ideológica: tiene primero que estructurarse el régimen para que después esa Constitución pueda transformarse en tal. Lo anterior, dice relación con el Memorándum de intenciones constitucionales, puesto que éste parte por ser un documento que consagra los principios de la concepción jurídica de la Constitución, pero, al mismo tiempo, plantea sólo las líneas generales que tendrán que complementarse a medida que se investiguen los diversos factores que determinan la manera de vida de la sociedad.

Las instituciones deben investigarse a fin de ver la manera cómo se pueden consagrar.

Agregó que empezará su análisis por el capítulo relativo a los derechos humanos. En este aspecto se establecen los fines perseguidos por el movimiento constitucional que se inicia en el siglo XVIII y pese a su evolución sigue propiciando hasta hoy la dignidad del ser humano, como valor supremo, y la forma en que el Estado tiene que respetar el ámbito de acción privada del individuo.

Sugiere, a continuación, que al momento de elaborar los derechos que deben ser consagrados en el texto constitucional, se tome en consideración la clasificación hecha por Lowenstein en su tratado, en el sentido de dividir los derechos individuales en derechos relativos a la persona humana, a la autodeterminación económica, y a la participación política. Además, piensa que es menester mantener los derechos sociales consagrados en el texto de 1925, modificado por el Estatuto de Garantías de 1970.

Ahora, en esta parte, hay un cambio en la forma en que el individuo actúa frente al Estado. Respecto de los derechos individuales, el individuo exige una abstención de aquél; en cuanto a los derechos sociales, el individuo

exige una acción del Estado. Así reclama el derecho al trabajo, a la seguridad social, exige protección a la madre, al niño, etcétera.

La gran falla de la consagración de los derechos sociales en los textos constitucionales radica en que ellos no pueden reducirse a meras declaraciones de principios. Es decir, no basta que se establezca el derecho a la seguridad social, sino que ésta tiene que adecuarse a la reelaboración del régimen político, de modo que las instituciones que se creen en el nuevo texto constitucional contengan los mecanismos para lograr el cumplimiento de estas declaraciones al mismo tiempo que pueda hacerse efectiva la responsabilidad del Estado y de la administración, por su incumplimiento o violación.

En seguida, manifiesta que en el documento hay ciertos aspectos que no han sido analizados, al parecer, en profundidad. Se dice, por ejemplo, que se tomarán todos los resguardos para que los derechos humanos sean debidamente protegidos.

En el texto constitucional de 1925 se consagró el recurso de amparo sólo como una protección a la libertad personal del individuo y, también, se contempló, en el artículo 20, la indemnización a que tenía derecho toda persona en favor de quien se dictara sentencia absolutoria o sobreseyera definitivamente. Esta última disposición no se aplicó, por haber declarado la Corte Suprema que era improcedente, a menos que se dictara la ley complementaria correspondiente. A su juicio, en esta materia debe procederse a la revisión de estas dos disposiciones. Estima que es preciso readecuar la disposición del artículo 20, por referirse directamente a la protección del individuo. En Estados Unidos —que es un país que se ha distinguido por la defensa de los derechos del individuo— también opera esta institución.

En cuanto al recurso de amparo, cree oportuno analizar los términos en que está concebido en la Constitución. Es interesante a este respecto estudiar la disposición de la Constitución mexicana que consagra un recurso de amparo amplio, no sólo para la libertad personal e individual, sino para toda clase de libertades.

Sobre este particular, recuerda un proyecto presentado por un grupo de parlamentarios en noviembre de 1972, que es muy interesante, porque cambia todo el sistema de la protección a las garantías individuales. Este proyecto, proponía la supresión del artículo 87 de la Constitución y entregaba todas las materias contencioso-administrativas a la justicia ordinaria. Es decir, la justicia ordinaria pasaba a ser un tribunal de lo contencioso-administrativo bajo la superintendencia de la Corte Suprema, y al mismo tiempo, ampliaba el recurso de amparo a las garantías que contiene el artículo 10. Con ello, se daba una efectiva protección al individuo y se evitaba el peligro de la creación de tribunales especiales, que muchas veces quedan fuera de la superintendencia de la Corte Suprema y que son integrados por funcionarios que no tienen la solvencia necesaria como para encargarles una materia tan compleja e importante como esta.

En lo que respecta a las garantías mismas, expresa que desea referirse especialmente a dos de ellas, contempladas en el documento. Es de opinión que sería conveniente ampliar un poco la forma en que han sido tratadas. En primer lugar, el derecho de propiedad. Cuando se discutió la reforma de 1967 —según consta en actas— el gran problema que se planteó fue que la forma en que se consagra el régimen de propiedad incide directamente, en el régimen político imperante. El estatuto de la propiedad es siempre, en último término, definitorio del régimen político. Ello llevó a muchos parlamentarios a decir que era necesario definir en la Constitución el sistema de propiedad que debía imperar en Chile: privada, colectivista, social, comunitaria, etc., y cual era el régimen que se aceptaría.

A pesar de no ser partidaria del establecimiento de Constituciones reglamentadas, estima que, en este aspecto, debería quedar bien explícito en las actas de la Comisión este concepto, pues, de otra forma, la disposición constitucional puede conducir a que mediante el cambio del régimen de propiedad se llegue a cambiar todo el sistema político. Eso fue precisamente lo que se produjo con el proyecto de las tres áreas de la economía. En el fondo, si se promulgaba tal como había sido vetado por el Presidente de la República, se terminaba con todo el sistema político imperante, puesto que los medios de producción, en último término, iban a estar en manos del Estado.

En materia de propiedad hay otra cosa bastante interesante de analizar, como es todo lo relacionado con la nacionalización y su correspondiente indemnización.

La nacionalización, según los principios del Derecho Público universal, no es una institución totalmente elaborada. La mayoría de los tratadistas franceses estiman que la nacionalización es una institución que opera junto con la expropiación, por lo que no es una institución independiente de ésta. En consecuencia, si se consagra, conviene dejar sentado en el texto constitucional que debe operar siempre a través de la expropiación, que supone una indemnización.

Otro aspecto importante, también, en materia de propiedad, es el relativo al sentido que se le debe dar a la expropiación, cuyo alcance debe precisarse en el texto constitucional. La reforma de la Constitución de 1963 consagró, en cierta forma, la expropiación como sanción para el mal propietario. Posteriormente, en la reforma de 1967, ello no aparece así, sino que esta expropiación-sanción quedó entregada a la determinación de la ley. Es de apreciar entonces que las leyes fueron las que establecieron que, en un momento determinado, los malos propietarios podían ser sancionados con distinta indemnización, puesto que sólo el concepto de expropiación estaba contemplado en el texto constitucional. El alcance de esta institución —si es que la Comisión considera necesario consagrarla— tendría que estar en la propia Constitución, para que no quedara al arbitrio de la ley.

La otra garantía a que hará referencia, es la relativa a la libertad de opinión

e información, y al estatuto de los partidos políticos. Estima que en un sistema de democracia constitucional debe existir una amplia libertad de opinión e información y un estatuto de los Medios de Comunicación eficiente que permita hacer más efectivas estas garantías, al mismo tiempo que impida los abusos que se puedan cometer por medio de ellas. No hay que olvidar que en este siglo, muchas veces quien controla la información controla el Poder. Se ha dicho en círculos de Gobierno, y está consagrado en el documento, que se prohibiría, tal vez, la formación de partidos contrarios al régimen democrático. Para los que tienen una formación jurídica, agregó, es muy fuerte llegar a prohibir, en un momento dado, que las personas puedan asociarse para sustentar determinada ideología. Pero, estima que hay que encarar estos problemas frontalmente, yendo al aspecto filosófico que ello implica. Cabe distinguir, a este respecto, las democracias marxistas o de poder cerrado —en las que no está institucionalizada la oposición—, y las democracias occidentales, amplias o de poder abierto. En un sistema marxista o de poder cerrado, sencillamente, la oposición llega al Gobierno, pero no para entregarlo si son posteriormente derrotados, porque ellos sustentan la tesis del partido único y no institucionalizan la oposición. Estima que, en este orden, el fundamento podría ser interesante de considerar en el evento de que, en un momento dado, se prohíba la creación de partidos que sustenten ideologías de sistemas de poder cerrado.

A continuación, la señora Bulnes se refiere a los capítulos cuarto y quinto del Memorándum, que tratan, primeramente, del régimen de gobierno republicano y representativo. El documento se pronuncia por la instauración de una democracia social, orgánica y de participación, distinguiendo entre poder político y poder social: entrega las decisiones políticas a los órganos generados por el poder político, y en cuanto al poder social sugiere la posibilidad de constituirlo en un efectivo aporte técnico para un gobernante moderno. Termina el capítulo haciendo una referencia a la participación social.

Sobre este particular, estima conveniente definir estos conceptos en las actas. Si se revisan los estudios políticos en este momento, se comprueba que toda la ciencia y la teoría política son bastante nuevas, lo que conduce a que los conceptos que utilizan sean ambiguos. Si se habla de "democracia de participación", se podrían dar varias acepciones de "participación". Puede ser la participación política en un régimen representativo; puede ser la participación funcional, con lo que se cambia totalmente el sistema; puede ser la participación social, que ya no es una decisión política sino que corresponde a las labores de desarrollo de la comunidad, etc. En consecuencia, tal vez convenga dejar en claro estos términos en las actas definiendo, exactamente, los conceptos de democracia de participación, de democracia política y de democracia social.

A continuación, expresa que el Memorándum consagra la idea de que la decisión política debe ser entregada a los órganos que representen orgánicamente a toda la colectividad; y a las entidades que agrupan a las

personas en razón de sus intereses o funciones, les otorga el carácter de asesores en la toma de resoluciones de índole política. Declara que este es uno de los problemas más difíciles que enfrenta la ciencia política de nuestra época.

La decisión política, de la que está encargada un órgano del Estado tiene, las más de las veces, factores de influencia provenientes de grupos externos o "de interés", lo que hace necesario revisar las bases que configuran la representación y la institucionalización de esos grupos.

En el ejercicio del gobierno es preciso descartar la idea de una democracia directa, debiendo el gobierno ejercerse por organismos generados por algún tipo de representación.

La representación puede ser política o funcional; puede representarse orgánicamente a toda la colectividad, o bien, de acuerdo con sus funciones. La mayoría de los tratadistas están por admitir que la representación política se ha desvirtuado en los últimos tiempos, pero que pese a ello es quizás la mejor solución ya que ninguna de las formas de representación funcional ha operado de manera efectiva. Sin embargo, estima que tomar por un lado la pura representación política, y por otro, la funcional, es pronunciarse por uno de los dos extremos de un largo camino, en el cual es dable encontrar muchas soluciones intermedias para que la Constitución jurídica que se establezca esté de acuerdo con la Constitución real.

Todo ello, porque hay una realidad ineludible: la decisión política no está tomada exclusivamente por el órgano encargado de determinarla, sino que, por el contrario, existen influjos externos que intervienen en su elaboración. Desde luego, los partidos políticos han venido a interferir entre la colectividad y los órganos encargados de ejercer el poder. El desarrollo de los medios de comunicación también ha desvirtuado el sistema; lo mismo ocurre con el progreso que han experimentado la ciencia y la técnica. Los personeros políticos habitualmente adoptan decisiones en consideración a las recomendaciones y estudios propuestos por científicos y expertos.

Estima que, tal vez, este tema es el de más difícil tratamiento para la Comisión de Reforma, toda vez que de su estudio, se podrá determinar si la Constitución jurídica va a estar de acuerdo con el proceso de poder o si éste va a estar dominando las normas de organización del Estado. Con todo, es inadecuado pretender encontrar, en estos momentos, una solución a este problema.

Sobre esta misma materia, ofrece, a continuación, la colaboración del Departamento y Biblioteca de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile y, al efecto, expresa que obra en su poder un artículo publicado por la Revista española de Estudios Políticos en el que se contienen las distintas formas de institucionalizar los llamados "intereses", desde los consejos asesores hasta las cámaras con representación funcional y política.

En este mismo orden, manifiesta su disconformidad con el Memorándum en dos aspectos: Primero, el documento trata a estos grupos de interés como si todos ellos fueran iguales, hay, desde luego entre ellos, grandes diferencias. Aunque la Ciencia Política use para estas fuerzas el nombre genérico de "grupos de interés" por que ejercen influencia en las decisiones políticas, es evidente que existen grandes diferencias entre ellos, derivadas precisamente de la incidencia de su influencia política. Así no se puede asimilar en este aspecto, por ejemplo a las Fuerzas Armadas con las Juntas de Vecinos o los Centros de Madres.

De esto resulta que el papel que se le debe asignar a estos grupos en el texto constitucional no puede ser semejante y tal vez se deba pensar en que alguno de ellos pasen a tener mayor participación que otros en la elaboración, toma y ejecución de la decisión política. Segundo, el documento, en relación con las Fuerzas Armadas, contiene la siguiente afirmación: "La Constitución conservará, por cierto, las actuales características de las Fuerzas Armadas y del Cuerpo de Carabineros, en el sentido de que son instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes".

Ahora bien, todos los textos políticos actuales consagran la idea de que con la invención de las nuevas armas y los nuevos conceptos sobre seguridad nacional cambió, fundamentalmente, el papel de las Fuerzas Armadas. Hoy día, el concepto de que su rol consiste en defender las fronteras, subordinándolas al poder civil, carece totalmente de vigencia. En la actualidad, ha desaparecido la guerra convencional. Existen en cambio, la guerra fría, las guerras limitadas, la guerra ideológica, etc.

Todo ello, conduce a pensar que los factores militares, políticos, económicos e ideológicos, están interrelacionados y no actúan independientemente o separados, como lo estaban antiguamente. De allí entonces, habría que estudiar una forma de institucionalizar la participación específica de este grupo en la elaboración y toma de decisiones políticas.

Sugiere a continuación que debe pensarse en una fórmula para institucionalizar la participación de estos factores de poder, al igual que la tecnoburocracia con su incidencia principalmente en materias económicas. Estas fuerzas políticas son determinantes en las decisiones fundamentales de un Estado y tal vez podría adoptarse un sistema de comisiones a nivel del Poder Ejecutivo que pudieran tener en ciertas materias específicas iniciativa legislativa. Recalca lo dicho al empezar su exposición que estas sugerencias deben considerarse como hipótesis de trabajo y ser sujetas a un mayor estudio.

En lo que se refiere a la reelaboración de las instituciones políticas expresa su adhesión a la idea de mantener el régimen presidencial, por ser éste el que más se aviene con nuestra constitución natural, idiosincrasia y factores culturales. Es decir, un sistema presidencial, pero que los actos de gobierno queden en gran parte, sometidos a una eficiente fiscalización del

Parlamento.

En cuanto a la función legislativa se hace necesario un estudio de la formación y del concepto de ley. En el mundo moderno, se podrá observar el fenómeno que se conoce como la decadencia de la ley. El Estado actual, es un Estado más administrativo que legislativo. La Administración ha tomado preponderancia, precisamente, por la importancia de la técnica, de donde la decisión no puede quedar, muchas veces, entregada al político, en razón de la urgencia con que debe ser tomada. Sobre esta materia es de opinión de asignar al órgano legislativo, preferentemente, funciones parlamentarias, restringiendo sus funciones legislativas, de manera de transformarlo en un órgano contralor y fiscalizador de la administración.

En cuanto a la ley, sería conveniente, tal vez, establecer un sistema de reserva como el que contempla la Constitución francesa. Aunque no lo visualiza en su real dimensión, considerando la idiosincrasia chilena, estima que podría estudiarse un sistema de ley normativa: que el Parlamento estableciera las normas básicas de la ley destinando toda la parte reglamentaria al Ejecutivo. Es importante, también, consagrar dentro de las funciones del Parlamento, las facultades resolutorias de las Comisiones parlamentarias.

Con relación a la generación del poder legislativo se remite a lo dicho anteriormente al hablar de las bases de la representación. Cree que si a los grupos de interés se les piensa mantener sólo como asesores a nivel del Órgano Ejecutivo, debería otorgárseles representación en las comisiones de estudio.

Sería interesante, también, estudiar un sistema unicameral, porque si se mantiene el Estado unitario y no se le entregan funciones distintas a las dos Cámaras, el bicameralismo produciría el efecto de disminuir lo que debe ser una verdadera eficacia y técnica legislativa.

Otro aspecto que estima necesario destacar, es el relativo a los mecanismos electorales. A su juicio el sistema proporcional debe ser objeto de un estudio y análisis profundo. Es de opinión que éste produjo en Chile la proliferación de los partidos, lo que no se compadece con la conducta partidista de los chilenos. En efecto, la mayoría de los ciudadanos no son miembros activos de partidos políticos. Votan y se interesan por la política, pero no hacen vida de partido, de donde surgen una serie de colectividades que más bien se podrían llamar, como lo hace la Ciencia Política "partidos indirectos". En realidad, no son partidos, sino grupos de presión que están usando el mecanismo de la representación política para presionar en favor de sus intereses.

A continuación, estima interesante analizar el problema de las elecciones conjuntas, esto es, estudiar si se somete a decisión simultánea la elección de Presidente y de Parlamento. Aquí se plantean dos interrogantes: ¿Es conveniente que al Gobierno lo controlen los propios partidarios? En caso

contrario, esto es, si se celebran separadamente la elección parlamentaria y presidencial ¿puede funcionar en forma eficiente un Ejecutivo con una oposición constante? Esta segunda alternativa, en opinión de la señora Bulnes, sería recomendable, siempre y cuando se emplee un mecanismo que contemple la facultad del Ejecutivo de poder, en un momento dado, disolver la Cámara fiscalizadora.

En lo que dice relación con el control de la constitucionalidad, que en la actual Constitución está entregada en forma preventiva al Tribunal Constitucional y, a posteriori, a la Corte Suprema mediante el recurso de inaplicabilidad, estima que debe mantenerse el control a posteriori ya que, a su juicio, hasta ahora ha operado con eficacia. No obstante, sería conveniente revisar la concepción del artículo 86 de la Carta Fundamental y entregar tal control de la constitucionalidad a los tribunales de justicia, de tal manera que el juez, cuando se encuentre frente a una ley inconstitucional, pueda, de oficio o por un recurso que se interponga, declararla inaplicable, siendo apelable esta resolución ante la Corte Suprema. Cree que este mecanismo haría más efectivo el control de la constitucionalidad que entregar, exclusivamente, a la Corte Suprema tal facultad, toda vez que este Tribunal puede declarar de oficio la inconstitucionalidad cuando esté conociendo un asunto determinado, pero hay muchos otros que no llegan a su conocimiento y que pueden adolecer de un vicio de inconstitucionalidad.

En un primer momento, confiesa haber sido partidaria de mantener el Tribunal Constitucional. Sin embargo, y a la luz de la experiencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Federal alemán, ha llegado a la conclusión de que por ser tribunales al parecer estructurados como órganos políticos, son muy pocos los asuntos de índole constitucional que han llegado a su conocimiento.

Se refiere, en seguida, a la responsabilidad de los gobernantes, que se hacía efectiva en la Carta de 1925 a través del juicio político. Recuerda que esta institución tuvo su origen en la Constitución de 1833 que entregaba al senado la facultad de tipificar el delito y aplicar la pena. Era una institución bastante curiosa. Evidentemente era un absurdo jurídico y por eso se reformó en 1874. Hay un interesante informe del primer Congreso que estudió dicha reforma, que dice que con esa institución se buscaba instaurar en Chile un medio capaz de hacer efectiva la responsabilidad del gobernante de manera semejante al sistema norteamericano que persigue hacer efectiva sólo la responsabilidad administrativa del gobernante, pero no la responsabilidad penal ni la política. Se pretende separar de su cargo al gobernante, quitarle el poder a quien lo ejerce mal e impedirle que pueda seguir ejerciéndolo. De ahí viene el concepto de "abuso de poder" que tanta discusión produjo cuando se interpretó la institución.

Cree que es conveniente configurar esta institución de acuerdo con el espíritu de los constituyentes del año 1874 y entregarle al Parlamento la facultad de destituir al que ejerció mal su poder, pena que implica,



lógicamente, el impedimento para toda otra función pública tal como se establece en la Carta de Filadelfia.

Finalmente, estima importante estudiar y consignar en la Constitución, un sistema de restricciones a las garantías constitucionales reelaborando todas las instituciones incorporadas en el texto de 1925. Lo que sucede con estas instituciones, agregó, es que obedecen a conceptos antiguos, vigentes al momento en que se dictó la Constitución. Desde luego, no se le otorgaban al Ejecutivo verdaderos instrumentos como para defenderse de una conmoción interior, las que existían carecían de eficacia, lo que condujo a recurrir, en un momento dado, a instituciones que estaban fuera de la constitucionalidad, como por ejemplo, la declaración de zona de emergencia.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente) ofrece la palabra al profesor señor Cumplido.

El señor CUMPLIDO expresa, en primer lugar, sus agradecimientos a la Comisión por ofrecerle la oportunidad de dar a conocer su pensamiento con relación al contenido del Memorándum de intenciones constitucionales que éste ha emitido y dado a la publicidad.

A su juicio, el proyecto de nueva Constitución Política, en general, recoge los principios de una democracia constitucional aceptados en plenitud por los chilenos y expresados en su evolución histórica.

Estima indispensable dar a conocer su opinión respecto del Memorándum, con el objeto de precisar, en algunos casos, tales principios, discrepar excepcionalmente con algunos de los criterios expresados por la Comisión y señalar dos omisiones importantes. Asimismo, advierte que no se pronunciará sobre los mecanismos o instrumentos para concretar tales principios, como lo señala expresamente la Comisión en el Memorándum.

Estima muy importantes las declaraciones formuladas en el Memorándum en las circunstancias en que ellas fueron emitidas, porque de su contenido, queda claramente de manifiesto la vigencia, para los miembros de la Comisión, de los principios de la democracia constitucional; principios que en el momento presente, universalmente, están sometidos a un profundo juicio crítico derivado, de manera principal, de dos corrientes de opinión: por una parte el marxismo, que siempre ha expresado su disconformidad con los principios de la democracia constitucional y por otra, algunas concepciones de índole totalitaria que se manifiestan, también, contrarias a la vigencia de la ideología democrática constitucional.

Recuerda, a continuación, el trabajo minucioso realizado por Karl Schmidt en que analiza la crisis de la democracia constitucional y la existencia subyacente, durante todo el proceso de aquélla, de las fases de la concepción monárquica. El Memorándum elaborado por la Comisión, agregó el señor Cumplido, expresa un planteamiento tendiente a reconocer en Chile

la vigencia de los principios de la democracia constitucional. En consecuencia, a su juicio, la crisis por la cual atraviesa el país, no se puede atribuir a la vigencia de esos principios, sino a los mecanismos o instituciones políticas que sirvieron de fundamento a su establecimiento. De otra manera, y por vocación personal, expresa que no podría concordar con el Memorándum de la Comisión ni con la mayoría de las afirmaciones de ésta acerca de la vigencia de esos principios.

Le parece importante señalar y examinar las razones por las cuales se produjo la crisis política en nuestro país. En un documento de que es autor, tuvo oportunidad de decir, hace bastante tiempo, que la crisis en Chile no provino, tanto o fundamentalmente del desarrollo político, sino que la propia institucionalidad política, contenida en la Carta Fundamental de 1925 que regulaba la acción de los Poderes institucionales, había hecho crisis. La situación actual es una confirmación, a su juicio, de la crisis de las organizaciones políticas. En consecuencia y estando vigentes los principios de la democracia constitucional, el problema, para la Comisión, radica fundamentalmente en construir una nueva institucionalidad política que sea capaz de recoger esos principios y actualizarlos para lograr lo que la señora Bulnes llama "Constitución real".

La crisis, continúa el señor profesor, es de mecanismos, y ello quedo suficientemente demostrado en la medida en que la intervención o pronunciamiento de las Fuerzas Armadas se produjo frente a un vacío de poder. Y el vacío de poder ocurrió en la medida en que los mecanismos de la Constitución de 1925, no fueron capaces de resolver los conflictos, al declararse el Tribunal Constitucional incompetente para solucionar la controversia originada con motivo de la tramitación legislativa del proyecto de Reforma Constitucional que fijaba las tres áreas de la economía. La verdad es que, en definitiva, la solución de dicho conflicto quedó entregada a quien tenía más fuerza. Al quedar entregado el problema a esta solución, se hacía un reconocimiento explícito de que la constitucionalidad política no había previsto una salida a las circunstancias por las cuales se atravesó, y que había suscitado la reforma constitucional.

Allí, a su juicio, está una de las causas de la crisis institucional; o sea, la institucionalidad no es capaz de resolver ni de encarar el conflicto en su totalidad siendo en consecuencia, insuficiente para la hora actual.

Otra demostración clara de esa incapacidad, era la imposibilidad de poder controlar el abuso y la desviación de poder, claramente expresados en decisiones y actitudes del Gobierno anterior. En gran medida, por la falta de tribunales administrativos, previstos en el ordenamiento constitucional, pero no consagrados. Y esta falta de tribunales administrativos era, precisamente, uno de los más grandes vacíos que permitía el abuso del poder político y administrativo y su desviación, sin una oportuna rectificación.

La falta de identidad entre la realidad política chilena y sus instituciones, es

otro de los motivos fundamentales de la crisis. No puede haber institucionalidad sino en la medida en que represente la vigencia del consenso de la mayoría política. El sistema institucional chileno significaba dos cosas. Por un lado, la posibilidad de que una minoría pudiese acceder al poder —minoría enfrentada a la siguiente alternativa: o hacía un Gobierno de Administración o un desgobierno, o lograba una base de sustentación política suficiente para poder gobernar, lo que significaba, en gran medida, transigir los principios que había planteado— y, por otro lado, constituía un desajuste entre la realidad política representada por las instituciones y corrientes de pensamiento y la opinión política vigente en la comunidad chilena en un momento determinado.

Señaló que podría abundar en muchas otras razones que demuestran la crisis de las instituciones, pero, estima innecesario hacerlo, ya que el Memorándum trasunta, en su totalidad, una concepción clara de tal crisis.

En seguida, declara que la crisis de la institucionalidad política no afecta dos aspectos fundamentales: la democracia constitucional y la vigencia del poder soberano de la comunidad política chilena. ¿Qué significa esto? A su juicio, es la comunidad política la que tiene el derecho de gobernarse por sí misma o ser dirigida por sus representantes. Este principio no está en crisis, de modo que la construcción de las instituciones debe descansar sobre esa base. El constituyente tiene que suplir, interpretar y representar la voluntad de la comunidad política chilena, cuando ésta no puede expresar directa e inmediatamente —por razones de la mecánica de las instituciones— su pensamiento. Vale decir, la representación es subsidiaria, aunque, en definitiva, ella sea la mayor posibilidad en la decisión de tipo político, pero siempre teniendo presente que es una representación de la voluntad de la comunidad política. Esta es autónoma, y lo es frente al Estado en la medida en que éste —en una concepción de democracia constitucional— es la principal institución política, y al serlo, la comunidad, que es la que genera esta institución para el cumplimiento y servicio del bien común, como lo expresa con tanta claridad el Memorándum. Es autónoma y puede, por lo tanto, establecer otras instituciones políticas al lado del Estado, en un mismo rango o en un rango inferior, como lo son las instituciones intermedias, a que se refiere el Memorándum.

En su opinión, es preciso respetar la plena participación del pueblo en el ejercicio del poder. No hay, en realidad, mejor intérprete que el pueblo mismo. De modo que éste debe tener participación en todo aquello que, dentro de la mecánica actual y del avance del desarrollo de la tecnología, le permita una real expresión. Lo demás es interpretación, es representación. Y es evidente que entre el auténtico y directo destinatario del poder y el representante, puede haber distorsiones. Por eso, en definitiva, declara compartir plenamente la opinión del Memorándum en el sentido de consagrar una institución que resuelva los conflictos, y ella, en última instancia debe ser la que exprese la voluntad de la comunidad política: la propia comunidad.

Piensa que la comunidad política tiene que integrarse por los titulares de derechos políticos, y en tal sentido, todos deben tenerlos, excepto aquellos que no pueden expresarse libre y reflexivamente. Le parece que la marginalidad de tipo político conduce a sustentar o aceptar sistemas al margen de la institucionalidad jurídica.

En este mismo orden, opina que las Fuerzas Armadas deben tener, también, derechos políticos. Los mecanismos para excluir la actividad política en los cuarteles son aquellos que pueden prohibir la propaganda política o establecer normas a las cuales sujetarse. Pero de allí a consagrar la marginalidad política, hay un paso muy grande.

En suma, el pueblo debe determinar la idea de derecho o de organización de la comunidad y esa idea debe expresar la voluntad de la mayoría. La legitimidad de la autoridad tiene que descansar, en consecuencia, en el consenso del pueblo legítimamente expresado; esta expresión ha de darse mediante instrumentos que le permitan manifestarse, como por ejemplo, el referéndum, la elección de asamblea constituyente u otros. El de reforma de la Constitución debe ser aquél que permita la adaptabilidad de la idea de organización de la sociedad chilena a las exigencias del desarrollo social.

En síntesis, reitera que a su juicio no está en crisis la representatividad de la voluntad soberana en la comunidad política chilena, sino que la crisis proviene de las instituciones que rigen el sistema chileno.

El segundo aspecto que es necesario destacar, es el de la libertad ideológica.

A su juicio, el régimen político debe asegurar la posibilidad de crear y difundir ideas de derecho, de organización de la sociedad y de dar las estructuras que permitan alcanzar el poder político para aplicar esas ideas. Es audaz pensar que en determinado momento, se puede detener el proceso histórico y decir: "Estas son las ideas en que debe descansar la organización de la sociedad vigente; las demás no tienen validez". Son las libertades del hombre —la libertad de crear, la de poder darse las estructuras necesarias— las que permiten el progreso y el cambio de las instituciones.

Considera que un régimen de democracia constitucional no debe marginar ideas políticas, aunque, en el fondo, la existencia de esas ideas políticas pueda amagar la propia existencia de la democracia constitucional. Aún a costa de los riesgos que ello envuelve, el señor profesor estima más peligroso la implantación de una ideología cuya vigencia y validez tengan el carácter de permanentes dentro de la comunidad.

En cuanto al papel que le corresponde al Estado, expresa que no es el de servir como instrumento de dominación ni como árbitro de intereses contrapuestos, sino como órgano integrador y coordinador de la expresión de la comunidad política. Cree que la base de la organización de la sociedad, la constituyen las organizaciones de la comunidad, expresadas de

diferente modo, según la funcionalidad que tienen dentro de esta última: políticas, económicas, sociales, culturales, etc. Y sobre la base de esa organización es como ha de construirse la posibilidad de la coordinación del Estado.

A continuación, declara que parece desprenderse del Memorándum que habría limitaciones de tipo cultural para el acceso a los órganos de Gobierno; más allá de las que tradicionalmente se conocen, en atención a que se pone énfasis en estas exigencias.

Opina que las exigencias e inhabilidades no deben marginar a los chilenos por razones culturales o económicas, sino por tener un interés directo comprometido en la función pública.

Otro punto que le parece indispensable señalar es que, tocante a la consagración del sistema judicial, debe entenderse la independencia y autonomía de éste y su profesionalización atendiendo no sólo a la autonomía de carácter económico, sino también a una reforma del sistema de designación de los jueces que implique la máxima profesionalización. Porque, a pesar de que el de la Constitución de 1925 establece un sistema mixto, que de alguna manera hace intervenir a dos Poderes —al propio Judicial y al Ejecutivo—, en definitiva hay alguna influencia importante de carácter político en una estructura que debe ser funcionalmente profesional. Esa influencia debe eliminarse al máximo, Para ello, en su concepto, debe existir una carrera profesional y elegirse, por la Corte Suprema o por quien sea, a los jueces de entre los mejor calificados dentro de dicha carrera, con la intervención, naturalmente, de otro Poder para evitar la formación de castas judiciales. Debe dotarse al Poder Judicial no sólo de una independencia o autonomía económica, sino también de una autonomía que permita excluir, en alguna medida, la experiencia recogida respecto de la designación de los magistrados.

En seguida, afirma que la Constitución debe recoger los principios fundamentales de la Administración Pública. Sobre el particular la señora Bulnes ha insistido en un punto que es clave: la importancia de la burocracia en el mundo contemporáneo. La influencia y el poder que la burocracia tiene en este momento, deben regularse. En consecuencia, la Carta Fundamental, como institución jurídica destinada a regular el poder, no puede excluir a un factor tan importante como es la Administración. Por ende, es preciso establecer en sus bases fundamentales principios tales como el cumplimiento fiel de la legalidad administrativa, la descentralización, la institución del poder de decisión entre los servicios, la profesionalización de la Administración Pública, la fiscalización expedita y no burocrática de la Administración y la existencia de tribunales que permitan reclamar de todas las resoluciones administrativas con el fin de evitar el abuso o la extensión del poder de ésta, a raíz, sustancialmente, de que la Administración Pública está actuando en dos momentos muy importantes: es la gran proveedora de la información para que el político decida, por una parte, y es la expresión de la técnica, por otra. Pero la técnica es incapaz de

decidir la controversia de intereses. De manera que el político tiene que resolver, tomar decisión, y la Administración Pública, evidentemente, va a proporcionar alternativas de tipo técnico. Es muy excepcional el caso en que la actual tecnología conduzca, indispensablemente, hacia un solo callejón; hay un abanico de decisiones. Es muy importante, entonces, que se cautele el hecho de que la Administración Pública pueda y deba proporcionar toda la información. El manejo de la computación a través de las empresas públicas es, hoy día, un factor fundamental, y la Constitución debe recoger estos aspectos porque de ahí deriva la información para la toma de decisiones. Por lo tanto, una Administración Pública que se transforme en una secta profesionalizante puede conducir hacia un destino tecnocrático que signifique la representación de los intereses de la propia burocracia. De ahí la necesidad de establecer normas de protección frente a ese tipo de actividades.

En seguida, respecto de la protección de los derechos fundamentales, estima que consagrar en la Carta Política los principios de la Declaración Universal aceptada por la mayoría de los países que forman parte de las Naciones Unidas, es bastante. Hay una falta de adecuación de esa Declaración Universal al texto positivo de los países. Y, entre ellos, la Constitución de 1925 tiene algunos vacíos que es importante llenar.

Considera que la Declaración Universal de los Derechos Humanos es suficiente dentro del avance de la técnica contemporánea con relación a los derechos inherentes a la persona humana. Pero no basta consagrarlos. A su juicio deben establecerse mecanismos para proteger o hacer efectivos los derechos que aseguran la vida y la libertad de las personas, los derechos de la familia, el derecho de asociación, la libertad de formar partidos políticos y organizaciones sociales, la libertad de opinión en sus múltiples formas y expresiones, el derecho a la información e igual acceso a los medios de comunicación, etc.

A continuación expresa que es razonable lo que afirmaba la profesora señora Bulnes en cuanto a la influencia que tienen los medios de comunicación de masas en la toma de decisiones, tanto por la comunidad política cuanto por sus representantes; pero es imposible que en el mundo contemporáneo se pueda excluir el desarrollo tecnológico de los medios de comunicación. Lo que procede es, precisamente, institucionalizarlos y controlarlos, de suerte que no se transformen en instrumentos de presión ilegítima.

Los intereses nunca podrán ser realmente desterrados; siempre van a existir, aunque sea en la pugna entre los hombres por establecer cuál es la mejor forma de desarrollar determinada actividad; o sea, dentro de la propia libertad creadora del hombre van a surgir ciertos intereses. No se los puede eliminar; son algo que está presente. Lo que debe hacerse es llevarlos a la mesa de decisiones, no ignorarlos ni excluirlos, sino, fundamentalmente, regularlos. De modo que, tocante a la libertad de información, al derecho a la información, al igual acceso a los medios de

comunicación de masas, concuerda con la señora Bulnes en que es fundamental que la Constitución los regule de tal manera que no se transformen ni en poder de una minoría ni en poder de una mayoría dictatorial. El derecho a la educación pluralista, los derechos políticos que permitan la más amplia participación en la generación de las autoridades, el derecho de sindicación, el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad social, la función social de la propiedad, etcétera, exigen sin lugar a dudas, mecanismos reales destinados a hacerlos efectivos y a protegerlos.

Manifiesta, a continuación, su conformidad con el criterio expuesto por la señora Bulnes en la necesidad de dar una ampliación al recurso de amparo. Este no puede tener la limitación que actualmente señala el artículo 16 de la Carta, sino que, por el contrario, si hubiera existido un recurso de amparo general, la Corte Suprema habría tenido ocasión de corregir oportunamente las desviaciones de poder. De manera que el amparo, a su juicio, debe ser ampliado lo suficiente como para garantizar o proteger todos estos derechos.

Con respecto a la Fuerza Pública, el señor Cumplido manifestó que la Constitución debe recoger los principios que señala el Memorándum elaborado por la Comisión; vale decir, el carácter profesional, jerárquico, disciplinado y no deliberante, porque la Fuerza Pública es, dentro de una democracia constitucional, una expresión institucional de una función del Estado.

La Fuerza Pública, agregó, debe velar, desde luego, por la seguridad interna y externa del país; asegurar el orden público en las elecciones; controlar la posesión y el uso de armas, y participar junto con los organismos especializados en los procesos de planificación nacional y regional de la actividad económica, social y cultural del país. La seguridad económica y social de un país, señaló el señor profesor, forman parte de la seguridad nacional y, en consecuencia, las Fuerzas Armadas no pueden ser excluidas de su participación en la planificación. El deber de obediencia que corresponde observar a las Fuerzas Armadas, expresó, tiene que ser, tal como se afirma en el Memorándum, a la institucionalidad jurídica y política del país, sin excepción.

Además, estima que a la Fuerza Pública le corresponde asegurar el cumplimiento de las decisiones del pueblo expresadas constitucionalmente en las elecciones y referéndum; así como, el cumplimiento de las resoluciones de los Tribunales y de la Contraloría General de la República, no como árbitro general, sino cuando la institucionalidad política del país no es suficiente ni es capaz de garantizar la fiel ejecución y aplicación de la voluntad de la comunidad expresada democráticamente, porque los organismos encargados de ponerla en práctica pueden tener intereses propios y negarse a someterse a las decisiones acordadas por el pueblo organizado.

Considera, por eso, que el Memorándum contiene dos omisiones, las que

pueden, tal vez, ser explícitas. Estima que es importante, dentro de la democracia política, el establecimiento de un organismo que asegure la vigencia de una justicia electoral. Es decir, un sistema electoral dirigido y calificado por un ente constitucional autónomo, de integración político-jurídica, con procedimientos democráticos públicos y eficientes, haciendo una distinción entre las normas legales que conducen a la dictación de la sentencia y los hechos que sirven para su fundamento, los que deben ser recibidos a prueba en forma pública.

La otra materia en que notó una omisión importante se refiere a la planificación. La Constitución, agregó, debe consagrar los principios y mecanismos que hagan posible la participación de la comunidad en forma democrática y descentralizada en la planificación de la actividad económica, cultural y social del país, ya que a su juicio, no puede concebirse una sociedad moderna eficiente sin intervención de sus fuerzas vitales en los procesos destinados a lograr el desarrollo de los pueblos. Sin embargo, es necesario adoptar medidas para evitar la planificación totalitaria que por un lado limita al máximo la esfera de acción y la creatividad de las personas; y por otro, es impuesta desde arriba por una "elite" que detenta el poder político.

Debe existir, a juicio del profesor, un plan de desarrollo económico, social y cultural que fije las metas a largo plazo y, al mismo tiempo, los medios para lograr esos objetivos, cuyas normas sean de carácter general y de regular permanencia, de manera que estén por encima de la transitoriedad de los gobiernos.

El destino de una comunidad política, al cual los pueblos tienen derecho, no se define en cinco ni en diez años; se determina mediante la elaboración de un plan de desarrollo económico, social y cultural a más largo plazo, concebido en forma genuinamente democrática y decidida y al cual los gobiernos, que son más transitorios, deben sujetarse. Es importante la despersonalización del poder político, ya que en la medida en que existe un reemplazo más o menos frecuente de la autoridad, se evita la formación o deformación del ejercicio del poder o la aparición de castas u organizaciones similares. Los gobiernos, repite el profesor, son más transitorios; pero el destino de una comunidad es más definitivo, existiendo en consecuencia, la necesidad de planificar el futuro del país.

Las organizaciones de la base social, expresadas en sus múltiples formas, representan, sin duda, intereses que en algún momento tienen que ser planteados y resueltos en común, debiendo existir la oportunidad para manifestar esa opinión; sin que ella tenga carácter decisorio, sino que se relacione más bien con la ejecución de una política de planificación nacional y regional donde, a su juicio, además de las funciones que les son propias como tales, se recoge substancialmente la participación de esas organizaciones sociales. Si la política del gobierno, en el cumplimiento de las grandes metas o programas, no refleja el pensamiento de la comunidad, ésta debe tener derecho a remover al gobierno, agregó el señor Cumplido.



La comunidad, al participar y controlar la planificación y al aprobar los planes de ejecución, asegura el ámbito de la libertad creativa de cada una de las personas y de la democracia misma.

De manera que es importante, a juicio del señor Cumplido, que esas dos omisiones —que pueden ser explícitas— sean estudiadas por la Comisión, porque le parece substancial que se emita un pronunciamiento sobre ellas.

Finalmente, agradece a los señores miembros, la paciencia de haberlo escuchado; y entrega a la consideración de ellos el memorándum que contiene mayores detalles sobre sus opiniones y que se inserta como anexo del acta, quedando a las órdenes de la Comisión, para precisar los planteamientos formulados.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara estar cierto de que todos los miembros de la Comisión habrán encontrado muy interesantes y completas las intervenciones de la señora Luz Bulnes y de don Francisco Cumplido, por lo que les agradece en forma muy sincera el aporte que han proporcionado a la Comisión.

Desea referirse, en seguida, a un planteamiento que lo estima fundamental y en el que han coincidido las opiniones de los profesores señora Luz Bulnes y el señor Cumplido, y que es el relativo a su preocupación acerca de los mecanismos que habrá de contemplar la Constitución para garantizar la defensa de los derechos humanos. Al respecto, expresa que hubo unanimidad en la Comisión para que, en el momento oportuno, se haga extensivo el recurso de amparo a todas las libertades y derechos fundamentales. De manera que en esta materia, desde ya, desea expresar que existe plena coincidencia, en el seno de la Comisión.

En cuanto a las omisiones a que se refirió el profesor Cumplido, el memorándum, tal como lo expresa la carta con que fue acompañado a la Junta de Gobierno, no considera algunas materias como las relaciones internacionales y el régimen municipal; pero sí puede anticipar que está en el espíritu de la Comisión considerar la justicia electoral y la planificación social, económica y cultural. En cierto modo, agregó, esta última ha sido tratada con motivo del estudio realizado por la Subcomisión relacionado con la descentralización del país.

El señor SILVA BASCUÑAN expresa que aparte de felicitar con mucho entusiasmo a los distinguidos invitados, los cuales han hecho una exposición tan substancial que permite meditar sobre lo expuesto, y además, ver con más amplitud de horizonte y en forma casi sobrecogedora la magnitud de la tarea que la Comisión tiene por delante, desea formular dos preguntas bien concretas, sobre puntos de mucha importancia para los miembros de la Comisión o, por lo menos, para él.

Sobre la base de la más amplia libertad política puesta de relieve por el profesor Cumplido y que según su convicción el memorándum acoge, en

cuanto defiende, sostiene y considera siempre válidos los principios de la democracia constitucional, el más universal derecho de sufragio y la posibilidad de formar partidos políticos sin restricciones de ninguna especie en la más amplia libertad ideológica, ¿se puede —pregunta el profesor Silva Bascuñán— mantener la libertad para crear partidos políticos, incluso cuando se puede llegar a demostrar, ante un tribunal constitucional con suficientes garantías, que la tienda ideológica de que se trata se propone usar los principios de la democracia constitucional, o actuar en términos mediante los cuales pretende servirse de esos principios para terminar con esa democracia constitucional?

En seguida, expresa que sería extraordinariamente interesante para todos los integrantes de la Comisión conocer de los distinguidos visitantes que es, en opinión de ellos, lo que debe entenderse por poder social, poder político, participación política y participación social.

La señora BULNES manifiesta que es necesario, en principio, conceptualizar los términos representación y participación. Hay representación cuando se actúa por otra persona. Se habla de participación cuando se toma parte directa en una empresa. Esa es, agregó, una primera idea de participación. Ahora, la democracia de participación surge cuando los ciudadanos intervienen directamente en ella. Esto lleva a pensar que, tal vez, representación y participación sean términos opuestos. Sin embargo, puede existir dentro del sistema representativo una forma de participación, como sería la participación política del ciudadano que toma parte directa en el proceso político. Entonces, la democracia de participación quedaría incluida en la democracia de representación sin que implique términos divergentes.

Ante una consulta del señor Evans en orden a que dentro de la democracia representativa podría constituir una forma de participación política la existencia de algunos mecanismos de gobierno semidirecto como el referéndum y la iniciativa popular, la señora BULNES señaló que al referirse al tema en su primera intervención dijo que una cosa que se tenía que excluir del proceso chileno era la posibilidad de la democracia directa, ya que, lógicamente el gobierno no puede ejercer la colectividad. Uno de los correctivos, agregó, que se han tratado de encontrar para contrarrestar el descrédito del sistema representativo son, precisamente, las fórmulas semidirectas. Pero ahí, prosiguió, el pueblo participa directamente. Entonces, también se da en este caso el problema de la ambigüedad del término, situación que es usual en Ciencia Política, debido a que se trata de una disciplina nueva. En consecuencia, se puede visualizar una democracia de participación —que puede adoptar una forma semidirecta—, pero que se puede interpretar por otros, como una participación política corriente que tiene el ciudadano al votar, al inscribirse, al dar su opinión política en un foro, etcétera. Otra forma de participación es la funcional, que surge en razón de los intereses, de las funciones o de la actividad que desarrolla el individuo en la vida diaria. Además, un tipo de participación muy importante, considerada en el memorándum, es la social, en cuanto dice relación no con la decisión política, sino más bien con el desarrollo de la

comunidad. Hay participación social, agregó, cuando, por ejemplo, se juntan los vecinos para levantar una policlínica. Ellos hacen una obra de interés general, que beneficia a la comunidad; pero con esa actitud no están tomando una decisión política. Entonces, al hablar de democracia de participación se pueden incorporar todos estos términos, agregó la señora Bulnes.

La otra pregunta, formulada por el señor Silva Bascuñán parte de la base de que dentro de un sistema de democracia constitucional todas las opiniones políticas deben ser respetadas. El hombre, por el hecho de ser hombre, tiene derecho a expresar su opinión. Igualmente, por el hecho de ser hombre, dada su dignidad de ser humano, tiene derecho a asociarse. Pero, el profesor Silva plantea un problema. Dice: Este hombre, con el derecho de opinar, con el derecho de asociarse, ¿puede actuar y formar asociaciones que vayan precisamente en contra de los principios por los que una comunidad toda ha acordado regirse? plantea, al respecto, la posibilidad de que un tribunal entrara a resolver sobre esta cuestión, es decir, un sistema similar al que opera en Alemania Occidental, donde un tribunal federal resuelve la constitucionalidad de los partidos políticos.

A su juicio, toda ley fundamental no sólo tiene un, contenido de orden técnico-constitucional sino también envuelve técnicas para cumplir un fin: mantener la vigencia de la democracia constitucional. Lógicamente, entonces, dentro del sistema de democracia constitucional, no se puede aceptar, a fin de evitar su destrucción, la intervención en la vida política de aquellos partidos que no aceptan la posibilidad de una oposición y cuyos valores fundamentales son diversos a los de éste tipo de organización Constitucional.

El señor CUMPLIDO señala, que respecto a la cuestión planteada por el profesor Silva Bascuñán sobre la conveniencia de excluir alguna colectividad política en razón de que sería atentatoria de la existencia misma de la democracia constitucional, su opinión es la siguiente: distingue entre sustentar y difundir ideas sobre organización de la sociedad, y, actuar en contra del régimen democrático constitucional aceptado por la mayoría de la comunidad en un momento determinado. Cree que lo primero es un derecho humano. Vale decir, el derecho a crear una organización de la sociedad y a difundir ideas y a organizarse para que esas ideas puedan llegar al poder, es inherente a la persona. Diferente es si la comunidad defiende su concepción legítima y constitucionalmente aprobada por medio de sus instituciones.

¿Qué significa esto? agregó el profesor. Si hay un partido político que afirma que sus ideas son tales o cuales, y que dentro del mecanismo constitucional actualmente vigente pugnará para que ellas lleguen al poder para desarrollarlas, tal procedimiento constituye a juicio del señor Cumplido una conducta legítima. Estima que sería realmente difícil determinar qué ideas entran en esta posibilidad y qué ideas no entran, y, sería, además, darle a una comunidad o a un grupo que la representa en un momento

determinado, un poder excepcional. Otra cosa distinta es la posibilidad de que la comunidad considere conductas antisociales las actividades destinadas a reemplazar su sistema por medios distintos de los que la propia institucionalidad establece. O sea, un partido político que, sustentando una determinada idea, participa dentro de la democracia constitucional con arreglo a sus mecanismos y normas, es legítimo; pero, si un partido político, sustentando determinadas ideas, realiza actividades destinadas a cambiar la organización de la sociedad por medios distintos de los que el mecanismo constitucional establece, a su juicio, la comunidad tiene perfecto derecho para excluirlo. Su opinión es, entonces: diferenciar entre sustentar una idea y difundirla, y entre la actividad destinada a cambiar la democracia por medios distintos de los que la institucionalidad política reconoce. En tal caso, el profesor estaría de acuerdo en la existencia de un tribunal que declarara que un partido político determinado está actuando al margen de la institucionalidad política mayoritariamente aceptada por la comunidad.

El señor GUZMAN, don Jaime, manifiesta que el profesor Cumplido ha hecho una observación que estima válida; pero, al mismo tiempo, sumamente amplia: la fe del mundo en la democracia constitucional, principalmente de la juventud o de las generaciones más jóvenes, está en crisis, en la cual han tenido influencia, muy poderosa, las doctrinas que no comparten esos principios, como la totalitaria marxista-leninista o las que genéricamente se podrían englobar dentro de lo que se ha llamado el fascismo.

Pero, aparte de eso, le asalta la inquietud de que los que creen en los principios de la democracia constitucional pueden verse arrastrados a una realidad que podría ser fatal para la subsistencia de esos principios cuando los mecanismos que se adopten no sean capaces de responder en forma eficaz a la solución de los problemas que se plantean en el mundo actual y sus partidarios tendrán que terminar aceptándolos sólo a título de mal menor, y ello encierra un peligro, cual es el de que entre quienes sostienen una tesis sólo como la menos mala, y quienes sustentan otras en forma convencida y con plena fé, los primeros llevan todas las de perder, porque hay que ser muy frío y muy reflexivo para aceptar, sin tener una respuesta más satisfactoria y eficaz, una teoría o unirse a ella, simplemente porque es menos mala que las demás.

Al escuchar las exposiciones de la señora Luz Bulnes y del profesor Cumplido, expresó, lo ha sobrecogido la falta de seguridad que personalmente le producen algunos de los problemas que la Comisión tiene que abordar, en cuanto a la mejor solución que ellos deben tener.

No hay duda ninguna, agregó, de que el contenido básico de la democracia constitucional, el más profundo de todos, es el respeto a los derechos humanos, a los que emanan de la naturaleza humana. Parece también fácil concordar en que, de acuerdo a la estructura de un Estado, de un régimen, de una sociedad, hay ciertos principios fundamentales que también son indiscutibles, como la participación del pueblo en la formación de la

voluntad estatal; la distribución del poder estatal y la fiscalización recíproca de los distintos órganos, así como, la descentralización del poder, a fin de que no todo él quede radicado en el Estado, sino que se generen fórmulas de poder o de participación social.

El gran inconveniente y la gran interrogante que surgen respecto de estas estructuras o de esta formación de voluntad están íntimamente ligados con factores de hecho que la institucionalidad no ha sabido recoger. En otras palabras, agregó el señor Guzmán, la formación de la voluntad popular está influida por los medios de comunicación; por el uso de la emoción en el momento en que se emite el sufragio, o por la estructuración de fórmulas en que la voluntad popular se expresa, al final, de una manera previamente manipulada, problemas que son tan serios, que en la medida en que no sean recogidos por nuestro ordenamiento, favorecen doctrinas como las sostenidas por ciertos sectores de la desaparecida izquierda marxista en Chile. Se trata de una falta de fe en el sufragio, derivada de cómo influye la propaganda, de cómo influye una serie de manejos que hacen que esa voluntad popular no emerja en la forma tan pura como la observan los constitucionalistas o los hombres de derecho.

En la formación de la voluntad estatal, pasa un poco lo mismo, agregó el señor Guzmán. En efecto, el camino intermedio que señalaba la señora Luz Bulnes, que es necesario encontrar para establecer y fijar el límite exacto para lograr una fórmula armónica en que la voluntad constitucional o la voluntad estatal represente verdaderamente a la voluntad real del país, y ,no sea simplemente una ficción influida por grupos de presión, es muy difícil de determinar.

Considera, por otra parte y tal como lo planteaba el profesor Cumplido, indispensable que nuestras Fuerzas Armadas entren a participar en la vida social del país; pero, estima que es necesario asegurar que esa participación se mantenga dentro de los márgenes que el Constituyente ha querido, no obstante el poder superior armado de que esas fuerzas disponen. Señala que ha manifestado en otras oportunidades que el hecho que las Fuerzas Armadas asuman el gobierno en plenitud o estén en el cuartel, le parece que son dos extremos que no pueden ser los únicos, ya que en la vida moderna tiene que haber una gama intermedia, sin perjuicio de las interrogantes que puedan al respecto surgir.

Finalmente, expresó que en el fondo veía una pugna en la humanidad entre la libertad y la seguridad, y, que, en el caso de Chile, dicha situación se había producido porque dos sectores substanciales de la ciudadanía, muy importante, llegaron a no tener las bases mínimas de consenso que les permitieran convivir.

Si se hubiera impedido, agregó, que una de esas fuerzas obtuviera una cuota sustancial de la ciudadanía, no dándole los medios de difusión que se le concedieron, no se habría producido la situación que puso en peligro la paz social. Pero, lógicamente, se habría sentado un precedente que también puede conducir a una sociedad cada vez más cerrada, porque cualquier

discrepancia podría ser estimada más peligrosa para el Estado y, en consecuencia, suficiente como para restringir el campo de la libertad.

Entonces, también, a veces, la libertad y la seguridad parecieran ser dos valores que pugnan entre sí, en donde no existen fórmulas constitucionales de solución; como ocurre con ciertos valores morales que no pueden ser atropellados en aras y en defensa de la integridad y seguridad de la sociedad. Asimismo, es difícil establecer el límite exacto que permita cerrar la posibilidad a fórmulas de expresión de libertad que en un momento dado pueden parecer atrabiliarias o peligrosas, pero que no resulten tan rígidas como para sustraer al Derecho de su necesaria adecuación y flexibilidad respecto del cambio social.

Por eso, después de oír la exposición de los señores profesores ha quedado con varias interrogantes y con el espíritu sobrecogido, no sólo porque le espera una tarea muy amplia, sino por la tremenda inseguridad respecto de la solución que habrá que adoptar para afrontar los problemas profundos que se han insinuado en el curso del debate.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que sin dejar de desconocer lo complejo del problema, piensa que la respuesta podría estar en algo en que todos los miembros de la Comisión han coincidido, y es que los derechos humanos son anteriores al Estado. Si son anteriores al Estado, es evidente que no se puede aceptar una asociación ilícita que tienda, por su naturaleza y por sus fines, a desconocerlos, en lo esencial. Por ahora, sólo se atiene simplemente a adelantar este concepto, que evidentemente debe ser materia de una consideración mucho más acabada.

El señor OVALLE expresa su satisfacción muy profunda de haber escuchado a doña Luz Bulnes y a don Francisco Cumplido, por la cátedra que han dado en apoyo, tan claro, de sus ideas, plenas de sugerencias muy valiosas.

Agrega que el debate se ha centrado en una materia que ha preocupado a la Comisión desde el comienzo: la adopción de una disposición que defienda el régimen democrático.

Expresa que ha compartido siempre, desde el punto de vista doctrinario, la idea de que la democracia debe ser un régimen amplio, de pleno respeto, no sólo a las libertades, sino al intelecto y al desarrollo del hombre, y que no debiera poner trabas de ninguna especie para que el hombre fuera creando y difundiendo las ideas que su leal saber y entender le indicara sobre la organización de la comunidad.

Pero, como ésta es una tarea concreta, de dar una estructura a las normas básicas que han de regir la comunidad chilena más allá de este Gobierno, piensa que esos conceptos deben adecuarse a las realidades que está viviendo Chile. La experiencia histórica, naturalmente, debe servir, también, de lección.

Resulta claro, entonces, con la claridad con que se imponen los hechos rotundos, que la futura institucionalidad debe consultar disposiciones que defiendan la democracia del ataque permanente, artero, destructivo en la forma y en el fondo, que recibe de ciertas instituciones, partidos o entidades políticas, muchas veces manejadas y financiadas desde el extranjero, cuyo propósito fundamental, últimamente confesado en forma muy nítida, es precisamente destruir la institucionalidad democrática. Ese es el hecho.

Los miembros de la Comisión están aquí porque no quieren que tal circunstancia se repita. Y si no quieren que se repita, deben adoptar las medidas necesarias para impedir que las condiciones de hecho se reproduzcan. Para el señor Ovalle, toda consideración de orden filosófico, está supeditada a esta circunstancia material, que en su concepto es determinante.

Por consiguiente, la tarea de la Comisión, a su juicio, no es la de discutir, desde el punto de vista de los valores, la procedencia o improcedencia de tal o cual medida, sino la de encontrar las fórmulas adecuadas para que la consagración de esta resolución, que los hechos han impuesto, sea efectiva y afecte lo menos posible a aquellos conceptos democráticos.

Por otra parte, resulta evidente que la prohibición no puede referirse a la libre discusión de las ideas en la cátedra, en las instituciones culturales o en el desarrollo de un foro de orden filosófico. El problema está referido, clara y concretamente, a esas entidades llamadas partidos políticos —o a otras que con cualquier denominación cumplan la misma tarea— que, en razón de su doctrina, o de su programa, o de los principios que dicen confesar, están en disposición de actuar, o actúan, para destruir la democracia.

Ahora, ¿cuál es la fórmula adecuada para que, sin impedir la libertad de pensamiento y de expresión, se impida, sin embargo, que la difusión de las ideas sea el vehículo a través del cual se pueda destruir la democracia? El profesor Cumplido, agregó el señor OVALLE, es partidario de la libertad de pensamiento y de expresión, pero, por sobre todo, postula por que no debe afectarse la libre difusión de las ideas.

A juicio del señor OVALLE ahí reside el punto clave del problema. Cree que públicamente —y por “públicamente” entiende los medios de publicidad y de expresión social— no es posible difundir ideas que directamente determinen o contemplen la destrucción del régimen democrático, porque de otro modo, se abrirá el camino para facilitar esa destrucción.

Por último, agrega que la exposición de los profesores señora Bulnes y señor Cumplido le ha producido el efecto contrario que le causó al señor Guzmán, porque con el acopio de antecedentes doctrinarios y de todo orden que la Comisión está en condiciones de recoger, la tarea en que está empeñada se va a simplificar enormemente en la medida en que sus miembros entiendan cuál es el propósito preciso que se persigue. La Comisión no va a redactar una Constitución que sirva de modelo al mundo;

se trata, por el contrario, de hacer una Constitución para nuestro país. Y si se recoge la rica experiencia de nuestra tradición constitucional, de la realidad histórica chilena, y las ideas propuestas por los diversos señores profesores, en la medida que se consideren procedentes, se habrá clarificado el camino que tiene que emprender la Comisión en su tarea de proponer un ante-proyecto de nueva Constitución Política de la República.

El señor LORCA considera que las exposiciones de la señora Bulnes y del señor Cumplido han sido extraordinarias y magistrales. Estima que la mejor forma de enriquecer las ideas es, precisamente, creando este tipo de interrogantes, porque nadie puede pensar que el Memorándum elaborado por la Comisión sea la síntesis de toda la gama de instituciones o de ideas que puedan lucubrase en materia constitucional. Tal documento es solamente un esbozo de lo que la Comisión ha podido hacer en un corto espacio de tiempo.

Cree que son tantas las interrogantes que surgen, que sería prácticamente imposible, en el breve tiempo de que se dispone en esta reunión, llegar a un diálogo para poder precisar algunos conceptos. Sin embargo, una de ellas es, precisamente, la eliminación de los partidos marxistas, con lo cual, en lo fundamental y filosófico, está plenamente de acuerdo, y piensa que nadie que tenga sentido democrático pueda dejar de estarlo. No obstante, estima que con ello se produce una situación de orden práctico muy grave. La realidad chilena demostró que los representantes de los partidos marxistas hacían pública profesión de su fe democrática y decían que deseaban implantar su sistema por la vía legal. La verdad de las cosas, prosiguió, es que a nadie se le puede negar la posibilidad de emitir sus opiniones, incluso para difundirlas —los partidos políticos están para implantar en el Gobierno las posiciones que sostienen—, pero cuando esas posiciones doctrinarias tienden a destruir la democracia y a destruir todo el sistema de vida por el cual se ha regido el país, el señor LORCA estima que es el momento para prohibirlas. Evidentemente, pareciera que podría aplicarse lo que sostenía el profesor señor Silva Bascuñán: la creación de un tribunal al cual ocurrir para que señalara el límite de esta prohibición.

El señor CUMPLIDO manifiesta su impresión en el sentido de que verdaderamente los valores constitucionales tienen vigencia; pero, insiste en que los mecanismos han sido los que han causado su desprestigio. Y si la juventud de hoy día es crítica, lo que es muy valioso siempre que ella sea constructiva, se debe sustancialmente a la observancia de cómo los mecanismos han estado operando, por lo que cree, en definitiva, que no es aventurado afirmar que con otros instrumentos, tal vez, se puedan superar esas críticas que se han formulado a los valores de la democracia constitucional.

Piensa que los derechos humanos son válidos y se defienden por sí mismos en la medida en que se conocen y se practican. Un pueblo que está en plena posesión de los derechos humanos, agregó, jamás aceptará una concepción doctrinaria que pretenda privarlo de esos derechos. El problema, a su juicio,



radica en que, por razones de carácter económico, social o cultural, el pueblo no conoce o no ejerce los derechos humanos en su plenitud y, en consecuencia, en un momento determinado puede prescindir de ellos y aceptar, incluso, una concepción que los niegue en la base. Esto significa en el fondo, a su juicio, que se está en presencia de un problema cultural. Cree, sin embargo, que uno de los pocos países en que en gran medida la democracia constitucional puede encontrar su revitalización es en Chile, porque en esta Nación se han estado dando las circunstancias para poder ejercer cada vez más en plenitud los derechos humanos, y existe, además, una tradición mayoritaria en la comunidad chilena que no acepta una concepción destinada a destruir esos derechos.

Sin embargo, comparte la inquietud relacionada con la existencia de actividad política destinada a sustituir el sistema democrático. En ese sentido, cree que es importante que exista un tribunal con competencia para resolver cuándo la actividad de un partido político sobrepasa o está más allá de aquélla que constitucionalmente le corresponde realizar.

Cree, además, que es conveniente reemplazar las normas que en la actualidad existen en la Ley de Seguridad del Estado, en el Código Penal y en el Código de Justicia Militar que tipifican un conjunto de delitos, estableciendo autoridades idóneas a las cuales les corresponda poner en ejecución estos mecanismos y resolver o pronunciarse sobre problemas de este tipo.

En otro orden, cree que entre poder social y poder político hay una diferencia sustancial de rango y jerarquía. A su juicio, el poder político es el que expresa una decisión general de la comunidad; y poder social es el que expresa una decisión en lo particular. De manera que hay una interacción entre ambos poderes. Y es, precisamente, el real ejercicio del poder social, o sea la posibilidad de decidir en un determinado ámbito en que se encuentren los intereses controvertidos o similares, que se plantea en la empresa, en la junta de vecinos, en las distintas expresiones de carácter social, económico y cultural, el que construye las verdaderas bases de sustentación de un poder político puro, de un poder político más perfecto. Lo anterior, en la medida en que se considere la gran distancia que separa al representante del representado; entre la comunidad y sus representantes, hace, a su juicio, que exista una gran influencia de los grupos de presión o de intereses que pueden distorsionar realmente el ejercicio y la finalidad del poder político. Cree que el problema no se puede resolver de improviso. Es necesario construir una solución que signifique posibilitar la interacción entre el poder político y el social, debiendo, en este caso, facilitarse el ejercicio de ambos. Mientras no se facilite el ejercicio real del poder social, agregó, no habrá posibilidad de un poder político más puro y menos desinteresado con lo general.

Cree que la solución de la controversia, en la base de la comunidad, debe empezar primero por educar, entender y comprender el problema y, en seguida, al ejercer el poder político, se puede obtener una representación

más genuina cuya concepción sea la de poner por sobre el interés particular, los intereses generales de la colectividad.

Por eso, al iniciar sus palabras decía que, en realidad, más que una crisis de carácter económico y social, ella era, fundamentalmente, de carácter político, la que sólo puede irse solucionando, a su juicio, en la medida en que la participación real de la organización social permita ir purificando la participación política, por una parte y, por otra, que el conocimiento real de los derechos humanos y su ejecución sea la base sólida de sustentación que impida, obviamente, el establecimiento de los regímenes totalitarios. No hay posibilidad de regímenes represivos ya que la represión, agregó, no puede ser permanente. Estima que, en el fondo, tipificar conductas antisociales por actividad política, sería marginar a un sector de la comunidad y conducirlo por caminos distintos de los institucionales. Es decir, podría tener legitimidad un grupo que sostuviera que se le ha negado la participación en la institucionalidad democrática y política del país, y en consecuencia, buscar otras soluciones y otros caminos.

El señor profesor acota que encuentra difícil la situación, pero no le parece algo que se pueda resolver en forma inmediata, sino con el transcurso del tiempo. Por eso, lo que a su juicio se debe hacer es que la Constitución abra las vías para lograr acercar esta diferenciación que existe entre un poder político y otro social. Lo demás, implica buscar nuevas alternativas al margen de la democracia constitucional.

Ante una apreciación del señor OVALLE en el sentido de que el profesor Cumplido aceptaría legitimar la conducta de quienes se marginan de la actividad política, o bien, el reclamo de quienes habiendo sido marginados usaran otros medios para postular sus doctrinas constreñidas con los preceptos fundamentales, el señor Cumplido expresó que si en la Constitución se prohíbe la actividad política destinada a destruir el sistema democrático constitucional mayoritariamente aceptado, es obvio que, si un grupo determinado de personas forma un partido político en esas condiciones, está aceptando implícitamente aquel postulado. En consecuencia, si las personas en referencia aceptan esas reglas y realizan una actividad diferente, tal conducta no tiene legitimidad. En cambio, si a la persona se le niega la posibilidad de participar, dentro de las reglas del juego institucional o del juego político, aquélla sería objeto de una ilegitimidad.

El señor GUZMAN consulta al profesor Cumplido sobre la diferencia que hay entre los términos sustentar, difundir y actuar. Cree que entre el pensamiento, la expresión y la acción, hay una relación lógica. La persona que piensa quiere expresar lo que piensa; y la persona que expresa lo que piensa, quiere transformarlo en acto colectivo, como es la naturaleza de la acción política. Ahora, le parece que la gran diferencia está entre el pensamiento y la expresión, porque aquél pertenece al fuero interno y ésta al fuero externo de las personas, pero, en todo caso, es muy difícil separar la idea del pensamiento y de la acción. Si una persona aspira a construir un estado totalitario ¿tiene esa persona derecho a tratar de conseguir la

mayoría popular para implantar ese estado?, se pregunta el señor Guzmán.

A su juicio, con todas las reservas y dudas que tiene con respecto a la conveniencia y a los peligros que involucra el hecho de restringir la libertad de expresar ideas, y, si se tiene presente que la seguridad y la paz social son valores de una sociedad tanto o más importante tal vez que la libertad, piensa que la paz social es, incluso, más importante que la libertad, o, por lo menos, tan importante como ella.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que no le asiste ninguna inquietud de carácter filosófico para estimar francamente contrarias a la Constitución a las organizaciones políticas que atenten contra la democracia. Reitera que nuestro Código Penal establece y acepta el concepto de la asociación ilícita. Toda asociación que se convenga con el fin de ejecutar hechos delictuales, o no solo ejecutarlos, sino recomendar su ejecución, es, evidentemente, ilícita, y está sancionada por nuestra legislación y por la de la mayoría de los países del mundo.

Se pregunta el señor Presidente, ¿caso no es mucho más grave que el delito de hurto, robo, incendio, o cualquier otro que se consigne en el Código Penal, el atentado contra la dignidad humana y los derechos fundamentales del hombre? Y si es más grave, ¿no es eminentemente delictual? Y si es así, ¿por qué en este caso, cuando están en juego valores mucho más fundamentales, no se va a aplicar exactamente el mismo concepto y el mismo criterio seguidos por las legislaciones de todos los países del mundo para sancionar esas organizaciones de carácter delictual?

El señor CUMPLIDO expresa que los derechos humanos están establecidos en beneficio de la minoría de determinados grupos, en la medida en que es la mayoría la que ejerce el poder político, en representación de la comunidad o del Estado. Ahora, agrega, es indudablemente útil la distinción entre actividad, expresión y pensamiento de los individuos. Considera que lo señalado por el señor Presidente, más que pensar en una determinada organización de la sociedad, son actividades: atentar contra los derechos humanos. Entonces, es ahí donde debe estar el problema del límite. A su juicio, cualquier actuación que signifique ir más allá de sustentar o difundir ideas, es delictual en la medida en que se atenta contra el sistema general y democráticamente aceptado.

La señora ROMO recuerda que el profesor Cumplido planteó la conveniencia de contar con un tribunal que decida acerca de la legitimidad o ilegitimidad de las asociaciones y actuaciones políticas. Le parece que aquello sería muy conveniente siempre y cuando la asociación o el partido propendiera a una idea nueva; ya que un tribunal, a su juicio, no podría decidir acerca de los partidos que en la actualidad se conocen como marxistas, y cuya filosofía y modo de funcionar y actuar son suficientemente conocidos. ¿Cómo podría un tribunal pronunciarse acerca de si ellos son o no legítimos, cuando de la partida se sabe que, filosóficamente, están en contra de la democracia y, consecuentemente, ya son ilícitos?

El señor CUMPLIDO expresa que en su opinión no puede haber un tribunal que impida la formación de un partido político, y que sólo debe existir uno que se pronuncie respecto de la forma cómo se realiza la actividad política.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa los agradecimientos de los miembros de la Comisión, a los profesores señora Bulnes y señor Cumplido, por sus brillantes exposiciones y les comunica que, según acuerdo expreso, las actas de la Comisión quedan en Secretaría a su disposición.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

Memorándum presentado por el Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile, Francisco Cumplido Cereceda a la Comisión designada para preparar un proyecto de nueva Constitución Política, en cumplimiento del Oficio N° 108-a, de 18 de Enero de 1974.

A juicio del profesor infrascrito el proyecto de nueva Constitución recoge en general los principios de una democracia constitucional, aceptados en plenitud por los chilenos y expresados en su evolución histórica. Estima indispensable dar a conocer su pensamiento en este Memorándum con el fin de precisar en algunos casos tales principios, discrepar excepcionalmente con algunas de las opiniones vertidas por la Comisión y señalar dos omisiones que considera importantes. Asimismo, reserva su opinión sobre los mecanismos o instrumentos para concretar tales grandes principios.

#### A. Autonomía de la comunidad política.

La comunidad política tiene el derecho a gobernarse o darse un gobierno responsable ante ella.

Plena participación del pueblo en el ejercicio del poder. El pueblo lo constituyen los titulares de derechos políticos.

Tienen derechos políticos todos los que tengan un interés comprometido en el ejercicio del poder, es decir, todos, excepto aquellos que no pueden expresarse libre y reflexivamente.

El pueblo participa:

a) En la determinación de la idea de derecho u organización de la comunidad que se institucionalice en el Estado a través de una nueva Constitución, Esta idea de derecho debe ser aquella que exprese la voluntad genuina mayoritaria de la comunidad.

La legitimidad de la autoridad debe descansar, en consecuencia, en el consenso del pueblo democráticamente expresado, por medio de un referéndum o eligiendo una Asamblea Constituyente.

El procedimiento de reforma de la Constitución debe permitir la oportuna sustitución de la idea de derecho si ésta cambia en la comunidad y, el sistema, consagrar la supremacía de la Constitución.

b) En el ejercicio directo del poder, a través de la iniciativa popular de ley, del referéndum, de la revocatoria, con el fin de aportar ideas a los gobernantes, resolver los conflictos que se presenten entre los mandatarios, aprobar los planes de desarrollo económico, social y cultural, y poner término al mandato de los que estén afectos a responsabilidad política.

c) En las organizaciones económicas, sociales y culturales de base; y

d) En la elección de autoridades, por sufragio universal, directo, secreto,

libre e informado.

#### B. Libertad ideológica.

El régimen político debe asegurar la posibilidad de crear y difundir ideas de derecho o de organización de la sociedad y de darse las estructuras necesarias con el fin de alcanzar el poder para aplicar esas ideas. No podría dejarse al margen de la ley ninguna idea política.

Habría de consagrarse la más amplia libertad a los ciudadanos para agruparse en partidos políticos, organizaciones sociales, económicas y culturales, y facilitar su constitución.

Debe asegurarse, asimismo, la libre difusión de las ideas y el acceso a los medios de información.

#### C. Estado coordinador.

El Estado no debe ser un instrumento de dominación o un árbitro de intereses contrapuestos, sino un coordinador de las organizaciones sociales, económicas y culturales. Tiene, por ende, un carácter unificador e integrador.

La base de la sociedad es el pueblo organizado en comunidades de diverso carácter: políticas, como los partidos; económicas, como las empresas de trabajadores; sociales, como las organizaciones de la salud y seguridad social; culturales, como las universidades, las escuelas, agrupaciones artísticas, etc.

El Estado es, en consecuencia, una comunidad de comunidades, que actúa:

a) como poder político institucionalizado que, a través del gobierno, cumple las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales;

b) como instrumento de coerción social para mantener la unidad y el cumplimiento de los fines sociales;

c) como promotor de la planificación económica, social y cultural;

d) como ejecutor de los programas de desarrollo en la parte que el plan le reserve o le encomiende; y

e) como propietario de bienes calificado de estratégicos.

#### D. Gobierno democrático constitucional

El Gobierno ha de ejercerse a través de mandatarios, electivos, temporales y responsables, sin perjuicio de la intervención directa de los ciudadanos, como se menciona en el apartado A.

Las características principales del Gobierno serían:

- a) distribución del poder desde un punto de vista orgánico y funcional, orientado por la división del trabajo y por la necesidad de que existan frenos y contrapesos;
- b) los órganos deben reflejar una sola realidad política, es decir, la opinión política de la comunidad en el momento de la elección;
- c) el Parlamento debe representar las diferentes corrientes de opinión existentes en la comunidad;
- d) régimen estricto de reelección de autoridades;
- e) control riguroso del ejercicio del poder. Mecanismos que permitan hacer efectiva, rápida y oportunamente la responsabilidad política de los gobernantes;
- f) la decisión gubernativa debe ser oportuna y producto de la interacción del gobernante, la Administración y las organizaciones del pueblo. La Administración proporciona al gobernante los antecedentes técnicos; las organizaciones del pueblo le informan sobre las necesidades de la comunidad y sobre la receptividad y conveniencia de las soluciones. El gobierno decide, la administración ejecuta, en colaboración con organizaciones de base;
- g) consagración de un sistema judicial independiente, autónomo y profesional que permita el acceso a la justicia para todos.

Las exigencias e inhabilidades de los parlamentarios no deben marginar a los chilenos por razones culturales o económicas, sino por tener un interés directo comprometido con la función pública.

#### E. Administración eficiente y descentralizada.

La Constitución debe recoger los principios fundamentales de la Administración Pública, la que debe estar organizada racionalmente en concordancia con el carácter del Estado y del Gobierno ya descritos:

- a) fiel cumplimiento del principio de la legalidad administrativa;
- b) consagración de la descentralización administrativa, tanto territorial como funcional, Organización de Servicios Nacionales, tales como planificación, contabilidad pública, banco de datos, computación, defensa nacional, relaciones exteriores, comercio exterior, administración de personal, organización y método, etc., y Servicios regionales autónomos, como educación, vivienda, producción, abastecimiento, obras públicas, trabajo, etc.

c) distribución del poder de decisión de los Servicios entre sus distintas dependencias territoriales sobre la base de dos principios: servicio directo y oportuno al destinatario y plena responsabilidad funcionaria;

d) profesionalización de la Administración Pública. Carrera funcionaria;

e) fiscalización expedita de la Administración que no la burocratice ni la entrase en su acción;

f) existencia de Tribunales Administrativos que permitan reclamar de todas las resoluciones administrativas, con el fin de evitar el abuso o la desviación del poder.

F. Protección de los derechos fundamentales.

a) La Constitución debe consagrar en su texto los derechos humanos aceptados por Chile, en la Declaración Universal;

b) deben establecerse los mecanismos para proteger o hacer efectivos los derechos que aseguran la vida y la libertad de las personas, los derechos de la familia, la igualdad de los hijos, el derecho de asociación, la libertad de formar partidos políticos y organizaciones sociales, la libertad de opinión en sus múltiples formas y expresiones; el derecho a la información, el igual acceso a los medios de comunicación de masas, el derecho a una educación pluralista, derechos políticos que permitan la más amplia participación en la generación de normas y autoridades, el derecho a sindicación y huelga, el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad social, la función social de la propiedad, entendida en que la propiedad obliga, etc.

c) consagración de un recurso de amparo que proteja todos los derechos fundamentales y no sólo la libertad personal.

G. Función de la Fuerza Pública.

La Constitución debe contemplar las funciones de la Fuerza Pública, dentro del carácter profesional, jerárquico, disciplinado, y no deliberante, tales como:

a) velar por la seguridad interna y externa del país;

b) asegurar el orden público en las elecciones;

c) controlar exclusivamente la posesión y uso de armas;

d) participar en los órganos de planificación nacional y regional de la actividad económica, social y cultural del país;

e) asegurar el cumplimiento de las decisiones del pueblo expresadas constitucionalmente en las elecciones y referéndum, y el cumplimiento de



las resoluciones de los Tribunales de la República y de la Contraloría General.

La Constitución debe contemplar las bases de organización de la Fuerza Pública y asegurar su autonomía financiera.

El Memorándum contiene a juicio del Profesor que suscribe dos omisiones importantes:

H. Justicia electoral. -

El proceso electoral debe ser dirigido y calificado por organismos constitucionales, autónomos, político-judiciales, que usen procedimientos públicos y eficientes.

De la misma manera todo escrutinio debe ser público, aún el que sea necesario efectuar como fundamento de una sentencia.

I. Planificación nacional y regional de la actividad económica, cultural y social del país.

La Constitución debe consagrar los principios, mecanismos y participación de la comunidad en la planificación de la actividad económica, cultural y social, sobre la base del carácter democrático y descentralizado de la planificación.

No puede concebirse una sociedad moderna eficiente sin planificación. Sin embargo debemos cuidarnos de la planificación totalitaria que, por un lado limita al máximo la esfera de acción y la creatividad de la persona y, por el otro, es impuesta desde arriba por una élite que detenta el poder político.

El plan de desarrollo económico, social y cultural que fije las metas a largo plazo y las orientaciones fundamentales de los medios para lograrlas debe reunir dos condiciones: 1º sus normas deben ser generales y de regular permanencia de manera que esté por sobre los gobiernos que son más transitorios y 2º la comunidad debe intervenir en su generación, al discutirse el proyecto en las organizaciones sociales y al votarse por referéndum nacional. Este procedimiento da legitimidad al plan y asegura su permanencia.

Corresponde al Gobierno aprobar los planes regionales y sectoriales y los programas, a propuesta de los Organismos de Planificación Nacional y regionales, previa discusión en las organizaciones sociales de la comunidad. Si la aprobación del Gobierno no refleja el pensamiento de la mayoría de la comunidad, ésta debe poder remover al Gobierno.

La comunidad al participar y controlar la planificación, asegura el ámbito de libertad creativa de la persona y la democracia en la aprobación de los planes y su ejecución.

Santiago, 19 de marzo de 1974.

FRANCISCO CUMPLIDO CERECEDA  
Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad de Chile

# **REPÚBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

### **SESIÓN 25º, CELEBRADA EN 25 DE MARZO DE 1974**

1. — Lectura de la Cuenta

2.— Se inicia la discusión del anteproyecto de reforma constitucional, que modifica los capítulos VIII y IX de la Constitución Política del Estado, relativos al Gobierno Interior del Estado y al Régimen Administrativo Interior.

3. — ANEXO DE DOCUMENTOS:

a) Proyecto que crea la Procuraduría General de la República

b) Intercambio de cartas entre el señor Presidente de la Comisión y el profesor señor Carlos Cruz Coke Ossa, acerca del memorándum preparado por la Comisión

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Concurren, además, los señores, General Pedro Palacios Camerón, José Fernández Richard, Arturo Aylwin Azócar, Guillermo Bruna Contreras, Mayor de Ejército Alejandro González Samohod, Helio Suárez, Tomás Lackington, Mauricio Flisfish y Ernesto Pinto, como asimismo, los Secretarios de las Subcomisiones de Descentralización Administrativa, y Régimen Electoral, Ley General de Elecciones y Estatuto de los Partidos Políticos, señores Rodrigo Sanhueza y Gustavo Yáñez, respectivamente.

Actúa de Secretario de la Comisión, el señor Rafael Eyzaguirre E.

### **CUENTA**

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) da cuenta de los siguientes documentos recibidos en la Secretaría de la Comisión:

1.— Del General de Brigada, Jefe del Comité Asesor de la H. Junta de Gobierno y Presidente de CONARA, don Julio Canessa Robert, con el que remite copia del proyecto de reforma constitucional que crea la Procuraduría General de la República, y solicita un informe de esta Comisión sobre la materia.

— Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión, y el documento se inserta como anexo del acta. (Página 23).

2.— Del señor Secretario del Senado, con el que comunica que oportunamente se reiteraron las instrucciones pertinentes para que los miembros de la Comisión dispongan de las facilidades necesarias para estacionar sus automóviles en la playa de estacionamiento privada de la Corporación.

3.— Del señor Secretario de la Subcomisión sobre Inscripciones Electorales, Ley de Elecciones y Estatuto de los Partidos Políticos, con el que comunica que esa Subcomisión acordó designar al señor Jorge Lecanelier Rivas para que la represente ante CONARA.

— Se manda archivarlos.

En seguida, el señor ORTÚZAR (Presidente) da lectura a una carta que le remitiera el Profesor señor Carlos Cruz Coke acerca del memorándum elaborado por la Comisión, conjuntamente con la respuesta que ha preparado sobre el particular.

Se acuerda incluir ambos documentos como anexos de la presente acta.

A continuación el señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que esta sesión tiene por objeto analizar el anteproyecto de descentralización regional que legisla en materia de Gobierno y de Administración Comunal.

Señala que el anteproyecto de regionalización en discusión contiene conceptos fundamentales sobre regionalización que ya se había tenido la oportunidad de conocer, en forma somera y a los cuales se les había prestado aprobación en principio. Junto con iniciar el estudio general de este tema, estima conveniente solicitar al señor Arturo Aylwin, de destacada intervención en la elaboración y redacción de este documento, una exposición de carácter amplio acerca de éste.

El señor AYLWIN inicia su explicación sobre el anteproyecto haciendo presente que la Subcomisión de Regionalización actuó en forma absolutamente integrada y coordinada con la Subcomisión Municipal respecto al tema en estudio.

En lo que a regionalización se refiere, la Subcomisión respectiva elaboró, de común acuerdo con la Oficina de Planificación Nacional, un anteproyecto en el que participaron, además de dicha entidad, algunos profesores de Derecho Constitucional y Administrativo y representantes de instituciones privadas. Dicho documento contiene las bases generales de la regionalización, la explicación del sistema y el texto del anteproyecto de regionalización que se propone, el cual incluye todo cuanto concierne al sistema de gobierno y a la administración de las regiones.

Advierte, a continuación, que deliberadamente se redactó un solo documento, —no obstante estar consciente de los problemas de carácter constitucional y de otra índole que se podrían producir a raíz de este procedimiento—, con el objeto de obtener una visión integral de los propósitos que se persiguen con la regionalización. De haber concentrado la tarea de elaborar un proyecto de regionalización en un contexto puramente constitucional, se habría creado el efecto de remitir a la ley todas las disposiciones tendientes al cumplimiento de las metas que se proponen, de forma tal que los problemas realmente importantes que presenta esta labor de regionalización, no habrían sido analizados en profundidad.

Con todo, se acordó desglosar el proyecto para el efecto de que determinadas normas tuvieran rango constitucional y otras, un nivel simplemente legal, en la inteligencia de que estas últimas serían flexibles, operativas y suficientemente instrumentales como para impedir la rigidez de la regionalización.

Prosigue su explicación expresando que, con motivo de algunas reuniones y conversaciones llevadas a efecto entre el Presidente de la Comisión de Reforma Constitucional y el Presidente de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) y de determinados contactos surgidos entre esta última Comisión y la Oficina de Planificación Nacional, se acordó remitir este anteproyecto a CONARA, la que, a su vez, había formado una Subcomisión

que estudiaba, entre otras materias, precisamente, la regionalización del país, hecho que motivó que el documento básico de que dispuso CONARA sobre regionalización fue, en definitiva, el elaborado por la Subcomisión Constitucional de Regionalización.

En seguida, manifiesta que la Comisión Nacional de Reforma Administrativa enriqueció, posteriormente, sus informaciones con numerosos documentos que le fueron proporcionados por diversas fuentes y con el aporte de los miembros de la Subcomisión Constitucional de Regionalización, y se abocó, entonces, a la celebración de reuniones con los representantes de las regiones, los cuales manifestaron su conformidad con el documento, con excepción de algunos errores o imprecisiones oportunamente advertidas, todo lo que permitió, en definitiva, trabajar de Común acuerdo y redactar el nuevo anteproyecto.

Continúa señalando que dicho documento, que hoy conoce la Comisión de Reforma Constitucional, en rasgos generales, es el mismo conocido anteriormente pero bastante más elaborado, especialmente en lo que concierne a la organización administrativa de esta especie de poder ejecutivo que existirá a nivel regional, y a este respecto recuerda que en el anterior informe se consideraba un Intendente Regional y en seguida el Consejo Regional de Desarrollo y la Comisión Regional de Planificación, lo que hacía aparecer al Intendente desligado de la organización administrativa, materia que en el actual documento ha sido notoriamente modificada y precisada.

Reitera que una vez elaborado el anteproyecto, se le concedió suma urgencia e importancia a la determinación de los preceptos que tendrían jerarquía constitucional y de aquellos que serían materia de ley y se procedió, en seguida, a elaborar un borrador de anteproyecto para el conocimiento de esta Comisión Central, sin perjuicio que al discutirlo, se considerara el proyecto mismo de ley de regionalización, que analiza el detalle y la forma de operatividad del proceso de regionalización del país.

Agrega que ese borrador de anteproyecto fue sometido, nuevamente, a una revisión de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, de modo que el texto de que disponen en este momento los miembros de la Comisión ha experimentado algunas pequeñas enmiendas de índole formal, con el fin de otorgarle una fisonomía y una característica propias de la categoría de un texto constitucional, enmiendas que, a continuación, pasa a explicar a la Comisión.

Advierte que, desde luego, hubo consenso en cuanto a que no era conveniente continuar distinguiendo entre los conceptos de gobierno y de administración para los efectos de la división interior del país y se procedió, consecuentemente, a refundir tales ideas. Para este fin se propone dividir el país en regiones, con lo que se asegurará un alto grado de desconcentración administrativa y económica y de incentivación de las regiones, las que serán determinadas por ley, alterándose en consecuencia, la redacción del

artículo 89 de la Constitución con el fin de determinar, en definitiva, los grandes criterios y objetivos que deberá tener en vista el legislador al fijar las regiones, cuyo número podrá ser de once o doce, pero dejándose claramente establecido que la regionalización tiene como meta el desarrollo integral y armónico de todo el país. Se incorpora, además, el factor de la seguridad nacional, y se elimina la existencia de sectores o zonas privilegiadas, estableciéndose que la regionalización implica la fijación de límites territoriales, un grado de autonomía regional, la coordinación de los diferentes organismos de los sectores público y privado y una efectiva participación de las diversas formas de organización de los habitantes dentro de las estructuras económicas y sociales en las respectivas regiones. En este aspecto, agrega que se encuentra en discusión el número de las regiones y sus deslindes territoriales, no existiendo controversia alguna respecto de la determinación de las regiones extremas del país, es decir, Tarapacá, Antofagasta, Aysén y Magallanes.

Tocante al gobierno de las regiones, señala que la idea central es que la autoridad superior de cada una de ellas sea el Intendente Regional, quien es un agente de la confianza del Poder Ejecutivo en el territorio jurisdiccional respectivo, y contrariamente a lo que ocurre en la actualidad, dicho representante no podrá ser, por motivo alguno, Gobernador de la ciudad en que tenga su asiento, ya que debe situar su actuación por encima de los intereses de los Departamentos y a ello obedece la incompatibilidad absoluta que se establece entre el cargo de Intendente Regional y el de Gobernador.

Prosigue expresando que junto al Intendente Regional, funcionará el Consejo Regional de Desarrollo, al que sólo le cabría intervención en cuanto se refiere a la aprobación de las políticas y planes de desarrollo regional, de los presupuestos y de determinadas materias que las leyes les señalen, pero sin el carácter de coadministrador respecto del Intendente Regional a quien corresponde, sustancialmente, la administración de la región.

Advierte, sin embargo, que en este tema específico se han polarizado dos opiniones muy definidas: a) que el Consejo Regional de Desarrollo esté dotado de facultades decisorias respecto de la aprobación de los planes y políticas de desarrollo y de los presupuestos. En este evento se le entregaría al Intendente Regional la facultad de vetar los acuerdos del Consejo y, en el caso de originarse un conflicto, el Presidente de la República debería resolver como última instancia, y b) el Consejo tendrá exclusivamente el carácter asesor, es decir, las materias antes señaladas serán de la competencia del Intendente Regional, el que deberá oír necesariamente a dicho Consejo. Ambas alternativas serán sometidas a la consideración de la Junta de Gobierno.

A continuación, agrega que mientras ello se resuelve definitivamente, en el informe se plantea el problema en forma abierta como texto constitucional, toda vez que se previene que al Consejo Regional de Desarrollo le corresponderá participar en la .aprobación de las políticas y planes de

desarrollo y que actuará como órgano asesor del Intendente Regional, sin perjuicio de que pueda gozar de facultades decisorias cuando la ley lo determine.

Respecto de la integración de los Consejos, expresa que en la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) existe la opinión de que la composición misma de estos organismos no debe incorporarse al texto constitucional, si se atiende al hecho de que se está viviendo un período de experiencia que reprueba un sistema demasiado rígido. Sin embargo, se acogieron las consideraciones formuladas por la Comisión de Reforma Constitucional en oportunidad anterior, y es así como se propone una mayor participación de los colegios profesionales y del sector laboral; se precisa la forma de concurrencia o representación del sector privado, especialmente del sector empresarial en forma de que no quede constreñida a determinadas instituciones; se amplía la representación municipal, y se procura, por último, mantener el principio de que exista una representación fuerte del sector privado, con el fin de alcanzar equilibrio o contrapeso frente al sector público, no obstante que se reconoce el predominio de este último.

En todo caso, hay consenso en que los Consejos Regionales no deben estar integrados, por motivo alguno, por más de 20 miembros.

Explica, en seguida que, junto a los Consejos mencionados, se establece un organismo denominado Dirección Regional de Planificación y Coordinación, que tendrá el carácter de órgano asesor, o de secretaría técnica, tanto del Intendente Regional como del Consejo Regional de Desarrollo y le corresponderá un rol preponderante en todo cuanto diga relación con la preparación de los proyectos sobre políticas, planes, programas y presupuestos regionales, encontrándose pendiente aún la determinación del grado de autonomía que tendrá dicha Dirección Regional con respecto a la Dirección Nacional o la Oficina Central de Planificación, pero, en definitiva, la idea predominante es que la Constitución Política debe contener, dentro de un contexto general, normas muy precisas sobre planificación.

Agrega que en el proyecto en análisis, se establecen mecanismos tendientes a poner en ejecución los planes, programas y presupuestos, consistentes en facultades y potestades de que se dota al Intendente Regional, como, por ejemplo, la potestad de mando respecto de los servicios de la administración civil de la región; la potestad de fiscalización; potestades reglamentarias y ejecutivas, y se estudia la posibilidad de establecer la potestad sancionadora, esto es, que en relación con el Estatuto Administrativo, el nivel sancionador del Poder Ejecutivo a través de la autoridad central se trasladaría a un nivel regional. Por otra parte, el Intendente Regional tendría amplias facultades para coordinar los servicios de la administración civil del Estado y conocer los planes, políticas y programas de todos los servicios, inclusive, de las empresas y entidades estatales y semi- estatales y de las organizaciones e instituciones del sector privado, debiéndose entender, respecto de este último, que dicho



conocimiento deberá ser en forma convenida.

En ese mismo aspecto, informa que en el proyecto se contienen normas tendientes a proporcionar la instrumentalización administrativa adecuada para el ejercicio pleno de las funciones y para hacer práctica y efectiva la regionalización, para lo cual se instituye un sistema de Direcciones Regionales, Delegados del Intendente, Oficinas Presupuestarias, etc., que permiten dar verdadera existencia a la Intendencia Regional.

Destaca la novedad que se comprueba respecto de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, puesto que, en estudios anteriores, se disponía su funcionamiento en cada una de las regiones, pero la Subcomisión de Regionalización ha llegado, finalmente, a la conclusión, compartida por CONARA, de que ello adolece de graves inconvenientes por cuanto debilita al Intendente Regional y en la medida en que exista un verdadero poder ejecutivo con facultades a nivel regional, no se justifica la existencia de Corporaciones Regionales de Desarrollo, salvo en casos muy calificados, como podría ocurrir por ejemplo con la Junta de Adelanto de Arica, que tiene todo un proceso en actual ejecución. Primitivamente, se sugirió consultar esta materia en la Constitución Política como una norma facultativa pero, luego de una revisión del texto definitivo, se resolvió entregar a la ley la creación de estas entidades en atención a que no existen para ello inconvenientes de orden constitucional.

Continúa su análisis el señor Aylwin, informando que en el proyecto se consulta la designación de una ciudad capital en cada región, que deberá determinarse por ley y en la que funcionarán la Intendencia Regional, las Direcciones Regionales y Sectoriales y las Jefaturas Regionales de los servicios, con excepción de los casos calificados por decreto supremo. Asimismo, se establece la división de las regiones en departamentos, para el efecto de desconcentrar las tareas de gobierno y de administración del Intendente Regional y demás autoridades. Estos departamentos estarán a cargo de una autoridad denominada Gobernador, que será designado por el Jefe del Estado, previa consulta al Intendente respectivo. El Gobernador estará directamente subordinado al Intendente y permanecerá en su puesto mientras cuente con la confianza del Presidente de la República.

Señala que existió, en principio, la idea de crear Consejos de Desarrollo Departamental, con carácter obligatorio, para prestar asesoría al Gobernador, pero en definitiva se desistió de este propósito en razón de que estos organismos significarían mayores complicaciones burocráticas y administrativas, estableciéndose en cambio, en cada Departamento, un Comité Técnico Asesor, cuyos integrantes serán designados por el Gobernador Departamental, quien lo presidirá, y su número, condiciones y características se determinarán conforme a las realidades de cada Departamento.

Agrega que en el artículo 101 del proyecto en estudio, se plantea tácitamente la supresión de las provincias, dejándose a salvo la facultad de

crear agrupaciones departamentales en casos calificados, pero sin conservar ni siquiera la facultad de mantener las provincias para evitar las presiones que surgirían en esta materia.

Respecto de la organización departamental, expresa que se aprobó la supresión de las subdelegaciones, estableciéndose en el artículo 102 del proyecto de reforma constitucional en estudio, un precepto que permitirá a los Gobernadores la delegación de parte de sus facultades en funcionarios públicos para una mejor administración de las localidades aisladas de los centros urbanos.

Destaca, a continuación, un hecho que reviste especial importancia, cual es el que los departamentos no corresponderán a los que, a la fecha, se entienden como tales, existiendo la idea de refundir algunos de ellos con el objeto de aumentar su extensión. En este orden se prevé que en el Consejo Regional de Desarrollo estarán presentes todos los gobernadores en número no superior a cuatro, lo que guarda concordancia con la idea de que una región esté conformada por un número máximo de cuatro o cinco departamentos. En forma simultánea, se refundirán también las comunas, en atención a que su número se considera excesivo.

En lo que atañe a las comunas, explica que la Subcomisión de Régimen Municipal, ha elaborado un documento ya aprobado por el Ministerio del Interior y actualmente sometido al estudio de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa. Sobre este particular, expresa que en lo atinente a la organización y competencia fundamental de los municipios, no existe problema de ninguna índole, toda vez que CONARA apoya íntegramente el proyecto redactado por la Subcomisión de Descentralización Administrativa, encontrándose pendiente sólo algunos aspectos de la competencia específica de dichas corporaciones en relación con la competencia compartida o exclusiva del Gobierno Central.

Continúa señalando que en el artículo 111 del proyecto, se preceptúa que la ley podrá establecer normas especiales para el Gobierno y la Administración de las áreas metropolitanas y establece la obligación de consultar un régimen especial respecto del área metropolitana de Santiago, originándose este último aspecto a petición expresa y unánime de los Alcaldes de las comunas de Santiago.

En seguida, en el artículo 112 del texto en discusión, se reconocen en forma explícita las facultades de supervigilancia del Jefe del Estado sobre las autoridades y organismos regionales, departamentales y comunales, para velar por el cumplimiento de las políticas y planes de desarrollo nacional, pudiendo revocar o suspender los planes, programas, proyectos y medidas que sean incompatibles con aquéllos, pero, en ningún caso, modificarlos, sino que remitirlos nuevamente a la base, para que en ella se proceda a realizar las necesarias adecuaciones, todo lo que deberá llevarse a cabo con participación, informe y consulta de la Oficina de Planificación Nacional.

Finalmente, manifiesta que en el artículo transitorio del proyecto se establecen preceptos tendientes a realizar el proceso gradual de regionalización, mediante el traslado de la competencia de algunas autoridades a los organismos regionales que, paulatinamente, se irán creando en el país.

El señor DÍEZ advierte que no se referirá a la iniciativa en análisis sino que a algunos procedimientos mencionados por el señor Aylwin en su exposición.

Considera que las Subcomisiones designadas por la Comisión de Reforma Constitucional, no deben enviar los informes que elaboren a otros organismos del Estado ni someterlos al estudio de otras Comisiones técnicas formadas por la Junta de Gobierno, sin que ellos hayan sido aprobados por esta Comisión, puesto que, de otro modo, no existirá ningún orden en la elaboración de la nueva Carta Fundamental, a la que se incorporarán diversas materias que no contarán con el debido estudio de esta Comisión y no se guardará, en consecuencia, la adecuada correspondencia y armonía entre todos los organismos que se creen para la discusión y estudio de tales temas.

Sugiere, por consiguiente, que la Comisión acuerde comunicar a las Subcomisiones, que se abstengan de enviar informes, provisionales o definitivos, a otras autoridades estatales, sin que ellos hayan, sido aprobados, previamente, por la Comisión de Reforma Constitucional sin perjuicio de los contactos, estudios y relaciones que pudieran existir con otros organismos que estudien determinadas materias, todo lo que evitará equívocos y confusiones.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa, con el objeto de disipar toda duda sobre el particular, que la realidad de la situación reside en que la Comisión Nacional de Reforma Administrativa estaba estudiando el tema de la regionalización y se estimó conveniente establecer, por intermedio de la Subcomisión de Descentralización Regional, una efectiva coordinación para alcanzar un mejor resultado, pero, es obvio que el estudio o anteproyecto respectivo debe someterse a la consideración de esta Comisión de Reforma Constitucional, la que se encuentra reunida precisamente con tal objeto.

El señor DÍEZ señala que sus expresiones se originaron, más que en el informe de CONARA, en el conocimiento que tiene de que el estudio sobre normas constitucionales atinentes a las Municipalidades, había sido enviado al Ministerio del Interior, siendo aprobado por éste y por CONARA, antes de ser discutido y aprobado por esta Comisión.

Manifiesta que, en su opinión, debe conservarse una estructura absolutamente orgánica en el trabajo de esta Comisión, que ha sido designada por la Junta de Gobierno para elaborar una reforma constitucional completa, para lo cual se ha requerido la cooperación de numerosas personas capacitadas que laboran en las Subcomisiones. Estima,

por consiguiente, que es la Comisión Central la que debe conocer, en primer término, los informes que aquéllas realicen, sin perjuicio de los contactos que deben mantenerse con otros organismos, y no pueden someterse dichos informes, en su carácter de tales, sin ese conocimiento previo, a la aprobación del Ministerio del Interior o de otras reparticiones públicas, por respetable que sea el propósito de unidad que se desee mantener, pues, precisamente, para ello, debe centralizarse el trabajo a través de esta Comisión.

El señor FERNANDEZ (Alcalde subrogante de Santiago y Presidente de la Subcomisión encargada del estudio del nuevo régimen municipal) explica que por decreto N° 382 del Ministerio del Interior, se designó una Comisión para el estudio de la legislación municipal, y en atención a que revestía cierta gravedad el hecho de dictar normas sobre esta materia que pudieran, en definitiva, originar situaciones forzadas para la elaboración de las futuras disposiciones constitucionales, se procedió a celebrar una reunión conjunta, presidida por el señor Presidente de la Comisión de Reforma Constitucional, de la que surgió una integración entre la Subcomisión Constitucional sobre Asuntos Municipales y la Comisión nombrada por el Ministerio del Interior con el mismo objeto.

Agrega, que posteriormente, el señor Ministro del Interior solicitó un informe acerca del trabajo realizado respecto de dicho tema y fue así como, a modo de antecedente meramente ilustrativo, se le proporcionó el estudio que, hasta ese momento, había realizado la Subcomisión Constitucional encargada de abordar esa materia, para lo cual solicitó, previamente, la anuencia del señor Ortúzar, Presidente de la Comisión Constituyente.

Expresa que en esta virtud, la aprobación que pudiera haber otorgado el señor Ministro del Interior ha sido una manifestación de juicio, en cuanto le parecen concordantes las normas constitucionales con la legislación misma que se está estudiando respecto de dicha materia, y no altera, en modo alguno, la jerarquía existente entre la Comisión de Reforma Constitucional y la Subcomisión designada por ella para, estudiar el problema municipal.

El señor DÍEZ aclara el justo sentido de sus expresiones manifestando que no se trata de un problema de jerarquía ni de conflicto de poderes entre el Ministro del Interior y la Comisión, sino que el problema se reduce, exclusivamente, a un aspecto de orden y de claridad que incide en materias importantes como son las constitucionales.

Manifiesta que no considera conveniente que el señor Ministro del Interior pudiera imaginar que el estudio de la Subcomisión Constitucional sobre asuntos municipales, constituye o representa el pensamiento de esta Comisión Central respecto de ese tema, lo que podría originar un conflicto que es aconsejable evitar.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que se entendería aprobada la sugerencia hecha presente por el señor DÍEZ y se dejaría testimonio en

actas de sus observaciones.

EL MAYOR SEÑOR GONZÁLEZ da lectura, a continuación, a un oficio del Presidente de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, General señor Julio Canessa Robert, con el que se acompañan copias del anteproyecto elaborado sobre regionalización del país, que contiene las modificaciones señaladas por el señor Aylwin en su intervención y, además, algunos considerandos. El texto del oficio es el siguiente:

“Santiago, 25 de marzo de 1974.

Del Presidente de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA).

Al Sr. Presidente de la Comisión de Reforma Constitucional.

1.— En conformidad a los propósitos de coordinación necesaria entre ambas Comisiones, adjunto tengo el agrado de remitirle el Anteproyecto de Reforma Constitucional, elaborado por CONARA, para implementar este año, la regionalización del país, que obedece a antiguos anhelos ciudadanos de descentralización y racionalización administrativa, y que por razones por todos conocidas, se postergó su decisión final.

2.— Se hace presente que en este estudio además de los criterios técnicos de prestigiosos profesionales de las FF. AA. y de Carabineros de Chile y Civiles que colaboran con CONARA, se han compatibilizado las opiniones e informes que se indican:

a) Anteproyecto de Subcomisión Constitucional sobre Descentralización Administrativa y Regional y por ODEPLAN.

b) Informes de los 25 Intendentes Provinciales, al Documento N° 1 de CONARA.

c) Coordinación de CONARA con representantes de los Ministerios.

d) Reuniones de trabajo con representantes de las 25 Provincias, CORMAG y J. A. A.

e) Informe de la Comisión de Reforma del Sistema Municipal designada por el Sr. Ministro del Interior.

3.— Para los aspectos de coordinaciones de detalle, se ha dispuesto que el Sr. Coronel Juan Barrientos Vidaurre, Vice Presidente de CONARA y el Mayor Sr. Alejandro González Samohod, asistan el lunes 25-III-974, a una sesión de trabajo con esa Comisión.

4.— Agradeceré remitir las observaciones y modificaciones que se estimen pertinentes para enriquecer este documento de trascendencia nacional,

hasta el 27-III-1974, considerando, que CONARA, en principio debe exponerlo junto a otras proposiciones para la superior resolución de la H. Junta de Gobierno, el 29-III-1974.

5.— Se hace presente, que CONARA, en este Anteproyecto ha subsanado en general, las observaciones que le mereció a esa Comisión de Reforma Constitucional el borrador preliminar elaborado por la Subcomisión Constitucional sobre Descentralización Administrativa y Regional y por ODEPLAN, habiendo tenido directa participación en su corrección y dirección general este Presidente y el Vice Presidente de CONARA, el Sr. Abogado Dn. Arturo Aylwin A., de la Contraloría General de la República, el Sr. Abogado Dn. Patricio Chellew, Director del CIDU, el Sr. Abogado Dn. Jorge Fernández, Fiscal de ODEPLAN, el Mayor Sr. Alejandro González Samohod, de CONARA, y el Sr. Ingeniero Helio Suárez, ex-Director Subregional de ODEPLAN y miembro de CONARA.

Saluda a US.,

JULIO CANESSA ROBERT  
General de Brigada  
Jefe Comité Asesor Junta de Gobierno  
Presidente de CONARA"

El señor ORTÚZAR (Presidente) ofrece la palabra respecto del anteproyecto a que se ha referido el señor Aylwin y de los fundamentos a que ha dado lectura el Mayor señor González.

El señor EVANS manifiesta que, en su opinión, la exposición de motivos de la iniciativa es sumamente satisfactoria por cuanto se distingue por una calidad conceptual y formal realmente extraordinaria. Sin embargo, estima que el proyecto mismo que, en esencia, es denso y complejo, puesto que significa sustituir toda la estructura política y administrativa del país, es digno de algunas observaciones e inquietudes.

Señala, entre tales inquietudes, algunos aspectos atinentes a los Municipios y Áreas Metropolitanas. En efecto, considera que en determinadas ciudades del país podrían crearse áreas de gobierno o de administración metropolitanas que les proporcionarían mayor agilidad y recursos para brindar mejores servicios, lo que parece indispensable y necesario, pero el problema surge al comprobar que las respectivas disposiciones se refieren, primero, a las áreas metropolitanas, y luego, a los municipios metropolitanos, y más aún, en cuanto atañe a las primeras, se emplean los conceptos de gobierno y administración, que, a su juicio, son materias absolutamente distintas.

Al respecto, como ejemplo cita el área metropolitana del Gran Santiago formada por las diez comunas de la Municipalidad de Santiago más las comunas adyacentes, donde se plantean diversas incógnitas provenientes de un mismo texto que la Constitución Política debe resolver y que inciden

especialmente en establecer si se trata de un área de gobierno, de un área de administración o de un municipio metropolitano.

Advierte, en el mismo orden, otra interrogante derivada del proyecto de la Junta de Gobierno, cual es la medida de suprimir la diferencia entre gobierno y administración, dividiendo el país en regiones, departamentos y comunas, lo que no le parece claro por cuanto el gobierno interior del Estado, en determinadas porciones territoriales, no es igual que la administración interior del mismo, ya que en ciertas comunas el gobierno lo detendrá el Gobernador, y la administración, el respectivo Municipio. Esta misma interrogante se plantea en lo referente a las áreas y municipios metropolitanos, en las cuales también aparece la incógnita en cuanto a su carácter de áreas de gobierno o de administración.

Prosigue señalando otras dudas que se le presentan sobre esta misma materia, como son, por ejemplo, la forma en que se conciliarán o superpondrán las áreas metropolitanas con la existencia de un Intendente Regional que no será gobernador del departamento; y en Santiago donde las diez comunas citadas se distribuirán en tres o cuatro departamentos diversos, no queda claramente configurada la forma en que se resuelve el problema político y el administrativo. Estima que se complica la situación cuando se agrega, además, la norma de que el gobierno metropolitano funcionará sin perjuicio de la administración comunal que corresponda a cada comuna, término éste último que supone erróneo, puesto que debería sustituirse por el de municipalidad. Reitera su preocupación por estos aspectos y otros, que guardan relación con la forma en que juegan las autoridades mencionadas y la reserva que se hace para la comuna de la administración del gobierno metropolitano, lo que, respecto de Santiago, significaría que San Miguel, Providencia, Maipú, etcétera, conservarían parte de sus actuales atribuciones en el área metropolitana.

Complementa sus observaciones, acentuando que la importancia extraordinaria que le asigna a esta materia para el futuro del desarrollo orgánico y coordinado de las ciudades del país, le mueven a manifestar todas estas inquietudes, especialmente, respecto de las atribuciones de los municipios, de las que menciona a modo de ejemplo, la facultad del alcalde de dictar e imponer órdenes obligatorias para los vecinos y de aplicarles sanciones en caso de incumplimiento. Esto último, a su juicio, constituye una novedad, toda vez que nuestro actual ordenamiento constitucional no contempla, para esos funcionarios, potestades tan amplias como las citadas.

Por último, hace presente que el tema de las áreas metropolitanas lo considera como la expresión de un anhelo de suyo importante para garantizar el desarrollo armónico del país, pero en su opinión, la iniciativa no ha quedado plasmada en forma comprensible para asegurar su eficacia en la práctica.

El Mayor señor GONZÁLEZ aclara que la confusión que ha hecho presente el señor Evans sobre la materia en discusión, se origina en que el

anteproyecto analizado, que corresponde a la Comisión de Reforma Municipal designada por el Ministerio del Interior, no ha sido todavía compatibilizado, en cuanto a criterio se refiere, con el de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, y es así como ya se ha modificado la redacción del artículo 111, quedando, en definitiva, como sigue: "La ley podrá establecer normas especiales para el Gobierno y Administración de las Áreas Metropolitanas. En todo caso, se consultará un Gobierno o Administración Metropolitana para el área metropolitana de Santiago". Agrega que en la Comisión se está estudiando lo relativo al gobierno metropolitano de Santiago y no está definido todavía si el Intendente Regional será la misma autoridad del gobierno metropolitano de la capital.

Continúa señalando que existen, a este respecto, tres criterios:

a) La existencia de una región que comprenda Santiago y O'Higgins, con un gobierno metropolitano en Santiago; b) La existencia de la provincia de Santiago, tal como es en la actualidad, con una administración metropolitana del Gran Santiago, y c) Unir Santiago con Valparaíso, para integrar una zona central, lo que se considera totalmente irrealizable. Afirma que, en todo caso, no coincide la Comisión con la expresión "municipios metropolitanos".

El señor AYLWIN advierte la existencia de un problema de orden práctico y urgente sobre la materia en discusión, ya que las mismas inquietudes planteadas por el señor Evans les asiste a todos los participantes en la redacción de este proyecto y como se espera una respuesta concreta sobre ellas para incorporarlas al texto constitucional, es posible que transcurra el año 1974 sin que la regionalización se lleve a la práctica.

Destaca que existe coincidencia en el establecimiento de un mecanismo especial de gobierno y administración para las áreas metropolitanas y la pronta creación de una organización especial para Santiago. Agrega que, oportunamente, cuando la Subcomisión haya definido su criterio, se elaborarán los proyectos correspondientes, inclusive, un proyecto de reforma que se insertará en el texto de la Constitución Política.

Considera, en concordancia con el Mayor González, que el problema municipal no ha sido totalmente afinado, y para dar forma a su articulado se requería apreciable tiempo por parte de la Comisión para estudiar dicho tema, antes de elaborar el texto constitucional atinente a la regionalización.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que le parece haber entendido la observación del señor Evans en el sentido que se acaba de señalar, y estima interesante conocer alguna explicación respecto de dicha inquietud, por cuanto si el precepto afirma que "la ley podrá establecer normas especiales para el Gobierno y Administración de las Áreas Metropolitanas", surge de inmediato la interrogante respecto a si estas normas podrán ser diferentes de las que establece el texto constitucional.



Los señores DÍEZ y AYLWIN afirman que dichas normas deben mantenerse dentro del marco de los preceptos constitucionales.

El señor SILVA BASCUÑÁN observa, claramente, dos tareas diferentes en la vida política del país: una, gobernar, en este caso, con la plenitud del poder, y otra, elaborar una Constitución, labor esta última que representa la vida que en lo fundamental se va proyectando o trasunta la voluntad del país que en determinado momento, desea darse una organización total, ideas que, a su juicio, son de carácter absolutamente diverso.

Reitera que esta Comisión ha sido designada por el Gobierno con el objeto específico de elaborar y proponer un texto de reforma constitucional; pero, entre tanto, la vida nacional va desarrollándose con la plenitud del poder, y en el ejercicio de éste, el Gobierno —sin perjuicio de su responsabilidad histórica— debe realizar concretamente todas las modificaciones que estime convenientes en la vida pública, y esta Comisión, sobre la base de los antecedentes científicos, experimentales e históricos y de los ensayos que se vayan produciendo, determinará en un informe final, cuál será el mejor texto constitucional que la realidad requiere.

Enfatiza que cualquiera modificación que la autoridad considere urgente y necesaria, realizada sobre la base de los mejores estudios y elevadas intenciones, tiene fundamental repercusión en otros aspectos y que elaborar una reforma constitucional por etapas, en forma parcial, originará, necesariamente, una enorme confusión y dificultará, en grado apreciable, el trabajo que les ha sido encomendado.

Agrega que, por tales razones, estima del mayor interés el desarrollo de esta sesión, por cuanto les permite informarse de las ideas que van surgiendo y de las concreciones que se procura realizar, pero, sin embargo, considera que, aparte de solicitar todos los antecedentes necesarios, no debe emitir opinión, por ahora, sobre estas materias.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que la opinión, por cierto, muy respetable, del profesor señor Silva no ha sido compartida por la mayoría de la Comisión, que ha mantenido un criterio más pragmático, no obstante que en el aspecto de la ortodoxia constitucional, reconoce la razón que asiste al señor Silva Bascuñán.

Considera que la Comisión no puede prescindir de la realidad, puesto que la Junta de Gobierno se verá abocada a resolver el problema de la regionalización, que implica obviamente, la modificación de la Constitución Política del Estado, y todo parece indicar que es lógico que dicha autoridad superior desee conocer la opinión de esta Comisión para establecer esa enmienda en los términos más adecuados y convenientes. Por otra parte, no estima aconsejable que una vez realizada la referida modificación, la Comisión de Reforma Constitucional diera a conocer un trabajo muy eficientemente elaborado en el plano intelectual, pero absolutamente alejado de la realidad que se está plasmando en el país.

Manifiesta que la mayoría de la Comisión ha comprendido que no puede desentenderse de esa realidad y que, en consecuencia, debe prestar su colaboración con la urgencia que el caso requiere, con el objeto de que tales transformaciones puedan convertirse en realidad.

El señor DÍEZ expresa su concordancia con la opinión del señor Silva Bascuñán en cuanto afirma que el trabajo de la Comisión —recogidas las experiencias, los estudios y las realizaciones materializadas desde el 11 de septiembre último— debe mantener independencia respecto de los proyectos y de la labor cumplida en ese período, observar los resultados de los cambios propuestos y evaluar si las nuevas estructuras deberán mantenerse o modificarse, es decir, que aún cuando el producto intelectual final de esta Comisión considere tales antecedentes, ella conserva cierta independencia, inclusive, con relación a las opiniones vertidas en su seno sobre los problemas contingentes, pues todavía se desconoce el resultado de la experiencia.

Señala, en seguida, que discrepa del señor Silva Bascuñán en todo aquello que signifique aislamiento o privación para el Gobierno del aporte de este organismo de trabajo —aun cuando conoce el elevado espíritu que inspira al señor Silva Bascuñán— puesto que le asiste la certeza de que a pesar de las obligaciones que cada uno debe cumplir, todos están conscientes de realizar un trabajo extraordinario para ocuparse de las soluciones de emergencia, como es, precisamente, la materia atinente a la regionalización, sobre la cual, es indudable, que propondrán enmiendas tales como, por ejemplo, suprimir el término “desarrollo” en los Consejos Regionales, integrar dichos organismos regionales con los diputados de la región, etc.

El señor SILVA concuerda con el señor Díez en que el concepto de independencia se refiere a una independencia técnica, especializada o intelectual.

El señor DÍEZ recuerda, entrando a la materia en debate, que en las primeras reuniones de la Comisión planteó la necesidad de lograr la regionalización del país y de considerar dicha materia en los preceptos constitucionales atinentes al Estado, Gobierno y Soberanía, razón por la cual expresa su complacencia al comprobar que tal idea ha sido encauzada, también, por otras vías que han permitido la concreción de aspectos importantes vinculados a este tema.

Comparte los considerandos del proyecto y estima que son extraordinariamente reales. En lo que atañe al texto mismo manifiesta su acuerdo con la idea general, pero, respecto del estudio particular de sus disposiciones, cree que debe ser sometido a un análisis minucioso y responsable que, en modo alguno, puede realizarse en un plazo demasiado breve, ya que existen numerosos aspectos que aclarar, como, por ejemplo, sus implicancias con otras autoridades y administraciones, con la costumbre, etc. Agrega que a su juicio la regionalización adolece de un grave inconveniente cual es la tendencia a burocratizar el país, vicio del que

tanto esta Comisión como la que asesora a la Junta de Gobierno, concuerdan en que será excluido del proyecto.

Destaca, a continuación, la necesidad de analizar detenidamente aspectos importantes de la regionalización de los que podrían derivar situaciones conflictivas, como, por ejemplo, las atribuciones del Consejo Regional de Desarrollo, las de la Dirección Regional de Planificación, del Comité Técnico Asesor Departamental, del Consejo de Desarrollo Comunal, los presupuestos regionales, etc.

Por último, propone que, junto con expresar al General señor Canessa las felicitaciones de la Comisión por el trabajo realizado, se le haga presente que no es posible emitir una opinión responsable en el aspecto particular del proyecto, antes del 27 del mes en curso, con el objeto de estudiar en profundidad el proyecto.

Agrega que podría sugerirse al General señor Canessa que, si lo estima conveniente, comunique a la Junta de Gobierno que el informe sobre regionalización ha sido aprobado en general por la Comisión de Reforma Constitucional —desde luego cuenta con su apoyo personal— y que respecto al texto mismo, se considera necesario disponer de un tiempo prudente para analizar su articulado.

El señor OVALLE expresa que, a su juicio, no es posible todavía, emitir una opinión definitiva sobre la materia en discusión ni ella puede ser el producto del análisis de las disposiciones constitucionales, sino que debe resultar como una consecuencia del estudio del tema en su totalidad, incluyéndose aquellos aspectos que se han traído a consideración y las concreciones legales que las desarrollarán y darán existencia, y sólo en esta forma, la Comisión estará en condiciones de apreciar cabalmente el gran esfuerzo que significa cambiar la base de la organización política y administrativa chilena, inquietud que por lo demás, se encuentra manifestada en el memorándum y en el primer documento elaborado anteriormente.

El señor FERNANDEZ se refiere a las dudas e inquietudes planteadas por el señor Evans acerca de las áreas metropolitanas, y particularmente, de ciertas normas contenidas en el informe de la Subcomisión de asuntos municipales, que aún no han sido dadas a conocer a esta Comisión.

Advierte que en todo momento les ha asistido la duda de si es posible emplear los conceptos de gobierno o de administración metropolitanos, siendo éstos absolutamente diferentes. Agrega que, todavía más, al escuchar primero a los alcaldes de las diferentes comunas, ellos no estimaron conveniente un sistema de administración municipal metropolitana, ya que opinaban que era suficiente para solucionar los problemas el establecimiento de un sistema de coordinación entre los municipios del Gran Santiago, pero, la realidad que se está verificando día a día les ha demostrado que no es bastante, para encontrar tales soluciones, crear una coordinación municipal, ya que en una gran metrópolis como es

Santiago intervienen, no sólo los municipios, sino que también los Ministerios, la Corporación de Mejoramiento Urbano, y respecto del Ferrocarril Metropolitano, el Ministerio de Obras Públicas. Piensa que todo lo anterior trasciende de la esfera municipal hacia campos de acción más amplios, de forma que los preceptos del informe de la Comisión Nacional Administrativa ofrecen mayores posibilidades para seguir el estudio, en profundidad, de esta materia y determinar el sistema más adecuado a la realidad de Santiago, que es una gran capital, caracterizada por su anarquía y desorganización.

Por otra parte, considera que no debe causar extrañeza al señor Evans la potestad sancionadora que el informe en análisis asigna al Alcalde, ya que no se ha innovado en este aspecto, pues siempre que esa autoridad comunal dicta un decreto, establece, al mismo tiempo, la correspondiente sanción, y estima que lo único nuevo que se advierte es la potestad ejecutiva.

El señor EVANS expresa que la facultad sancionadora propuesta en el informe, se encuentra contenida en la Ley Orgánica de Municipalidades y no en el texto de la Constitución Política del Estado, y es ahí, precisamente, donde radica la diferencia que ha anotado.

El señor AYLWIN se refiere a una observación formulada por el señor Evans acerca de los conceptos de gobierno y administración, y aclara, en el caso de que existiera un malentendido en este aspecto, que jamás, ni él ni la Subcomisión, han identificado ambos conceptos ni les han asignado el mismo alcance o significación, siendo su exclusivo propósito proponer una división territorial común en cuanto atañe al gobierno y a la administración, corroborándose este aserto, entre otras disposiciones, por el artículo 88 del proyecto, que comienza señalando que "para los efectos gubernamentales y administrativos del territorio.. ."

Desde otro punto de vista, con el objeto de alcanzar resultados positivos de esta reunión, afirma que en su concepto, debe analizarse la situación que se presenta, desde luego, con el anteproyecto de regionalización preparado por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), que podría ser el punto de partida en la aplicación de la regionalización dentro de un proceso gradual, proyecto que será puesto en conocimiento de la Junta de Gobierno en los próximos días, no siendo extraño que pudiera promulgarse a principios de Abril del año en curso, y cuyo texto, analizado al tenor de la actual Constitución, sería abiertamente inconstitucional, puesto que la Carta no establece el régimen de regionalización y otorga atribuciones distintas tanto a los Intendentes como a los Gobernadores, suprime los subdelegados, etc.

Agrega que frente a este problema advierte dos posibles caminos: La Junta de Gobierno procede a dictar un decreto de ley promulgando este proyecto, con prescindencia de la Constitución Política, o bien, se adopta el procedimiento que, a su juicio se había aceptado, particularmente, al tenor

de las conversaciones que existieron entre la Subcomisión de Descentralización Regional y el Presidente de la Comisión de Reforma Constitucional y entre este último con el Presidente de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, en el sentido de que, aún por la vía experimental, fuera sometido el proyecto a un nuevo examen que considerara, por una parte, mayores antecedentes sobre el problema de fondo; esto es, los aspectos de orden constitucional y legal que inciden en él y, por otro lado, analizar la posibilidad de modificar, aunque sea en forma transitoria, el actual texto constitucional.

Señala que, a su juicio, la interrogante que es necesario disipar es si se hará ahora una reforma constitucional o bien se dictará el decreto ley que crea las regiones sin dicha enmienda, entendiéndose, entonces, práctica y tácitamente modificada la Carta Fundamental.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa, en relación con la interrogante planteada por el señor Aylwin, que, incuestionablemente, la Comisión se ha reunido para dar una opinión acorde con los preceptos fundamentales que la inspiran, pero requiere de un tiempo razonable para que dicho juicio sea suficientemente fundamentado.

Agrega que la Comisión no concebiría que se pueda modificar la Constitución sin su conocimiento o intervención. La Carta Fundamental podría ser enmendada en forma expresa o mediante la dictación de un decreto ley —que implique en el hecho una modificación de sus disposiciones— pero, obviamente, en ambos casos debe hacerse con la participación de esta Comisión, como así lo han comprendido la Junta de Gobierno y su Comisión Asesora.

Expresa que el objeto de la discusión es manifestar una opinión que no puede recaer, ahora, en el detalle mismo del articulado, pero que significará una aprobación, en principio, de los conceptos fundamentales que contiene la regionalización y con los cuales la Comisión concuerda.

El Mayor señor GONZÁLEZ considera que no existirá ningún problema por cuanto, de acuerdo a las modificaciones que se introducirán, la Junta de Gobierno no aprobará, en definitiva, este anteproyecto, ya que él debe cumplir todo un proceso de elaboración. Agrega que a la Junta le corresponde exponer los grandes fundamentos, vale decir, la necesidad de establecer la regionalización y que, en principio, ella tenga aceptación por parte de la Comisión en sus alcances jurídicos. Señala que el informe aprobado en principio se entregará a la Junta con alternativas, con el fin de que ella resuelva, especialmente, entre otras, sobre la proposición del gobierno regional o sistema de administración con las características indicadas en el documento y, finalmente, una vez que la autoridad mencionada se pronuncie sobre las materias de doble alternativa consignadas en el anteproyecto, se procederá a promulgar el proyecto de ley respectivo.

Considera de gran importancia que la Comisión concuerde, en general, con las ideas básicas expuestas, como, asimismo, le parece ampliamente satisfactorio que la Comisión esté en condiciones de emitir un pronunciamiento sobre el articulado mismo dentro de un plazo de diez o quince días.

El señor DÍEZ propone que se solicite a CONARA y a la Comisión Asesora de la Junta de Gobierno que, en conocimiento de la idea coincidente de esta Comisión, en principio, esta materia no fuere promulgada mientras no existiera la posibilidad de discutirla en particular, pues considera posible aportar algo positivo sobre el tema, ya que se justifica esperar quince días y no realizar las modificaciones con posterioridad.

El Mayor señor GONZÁLEZ declara que, lamentablemente, existen algunas materias urgentes cuya resolución está siendo aguardada por todas las provincias, dándose, inclusive, el caso de algunas que ya están organizadas de acuerdo a estos principios y esperan sólo la decisión final del Gobierno para adoptar el sistema.

Agrega que, además, se presentan situaciones urgentes derivadas del presupuesto, por cuanto si la regionalización se materializa pronto, los presupuestos regionalizados deberían entregarse por las provincias en el mes de agosto próximo, lo que significa que, a su vez, la Comisión del Presupuesto entregue, promediando el mes de mayo, cifras globales respecto de las regiones, considerándose, al mismo tiempo, que existen algunas que se encuentran más atrasadas que otras en cuanto atañe a la regionalización proyectada.

El señor BRUNA expresa que le asiste la impresión de que la aplicación de la reforma en análisis se está restringiendo a un ámbito mucho menor del que realmente tiene; esto es, se estima que la reforma del sistema de gobierno y de administración interior significaría cambiar Intendencias, Gobernaciones, Comunas, modificar la configuración geográfica, etcétera, pero que en el aspecto institucional repercutirá solamente en el gobierno y administración concerniente al Poder Ejecutivo.

Considera indubitable que existen numerosas materias que quedan involucradas en la órbita del Poder Ejecutivo, pero estima conveniente destacar, en forma particular, las repercusiones que la reforma originará en el Poder Judicial y que, si no se repara en ello, causará graves problemas en su aplicación, como ocurrirá, por ejemplo, en cuanto concierne al funcionamiento, competencia y jurisdicción de las Cortes de Apelaciones, puesto que las sustituciones de las provincias por regiones, de las que dependerán directamente los departamentos, representará un trastocamiento completo de la organización del Poder Judicial, además, de la alteración de los escalafones del personal que lo integra.

Por otra parte, agrega que tanto al General señor Palacios como a él, les interesa todo cuanto se refiere a la organización administrativa para la

implantación del régimen electoral, que tendrá aplicación a largo plazo, pues debe recordarse que el actual sistema de división por provincias y departamentos, que servía para la realización de las elecciones parlamentarias, ha quedado sobrepasado con los cambios propuestos en el anteproyecto en discusión.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera de gran trascendencia la observación del señor Bruna y agrega que, personalmente, le asiste una inquietud que, en cierto modo, guarda atinencia con ella y que se refiere, específicamente, a la vigencia del proyecto de reforma. Considera que la aplicación de éste deberá realizarse en forma paulatina y, obviamente, tendrá que subsistir, entre tanto se modifica la Ley Orgánica de Tribunales, y los estatutos legales correspondientes, la agrupación territorial denominada provincia, puesto que, de otra manera, las Cortes de Apelaciones y aún los jueces, al modificarse los departamentos, quedarán en situación ambigua e incierta en cuanto al ámbito de su competencia territorial, aspecto que, a su juicio, debería ser considerado por los representantes de CONARA para los efectos de buscar una solución al problema expuesto, que constituye una materia de fondo que rebasa el articulado mismo.

El señor OVALLE señala que la Comisión de Reforma Constitucional, por los instrumentos de que dispone, no se encuentra capacitada para realizar una labor legislativa inmediata y, en el mejor de los casos, sólo puede aprovechar las experiencias de sus miembros para conocer la labor que está realizando el Gobierno para incorporar las enmiendas que estima necesarias a la estructura del país. Observa que existe acuerdo sobre la regionalización, pero, en su opinión, se carece del tiempo y de los elementos indispensables para efectuar un análisis acabado de tipo legislativo, lo que, además, no constituye la misión que se les ha confiado.

Hace presente que la Comisión debe colaborar en el proceso de rectificación, pero ese aporte debe entregarse en la medida de los medios a su alcance, y no es posible, por otra parte, detener las ideas que ya se han puesto en movimiento en espera de emitir opinión sobre ellas, dado que, en tal caso, se enfrentan a la disyuntiva de elaborar una Constitución o de legislar en aquellas materias en que se solicita su concurso,

Es de opinión que la colaboración de la Comisión, entendida en la forma que pareciera desprenderse de algunos puntos de vista que se han formulado, esto es, en la elaboración directa de la Constitución y de los textos legales, significa, simplemente, entorpecer el rápido desarrollo de las reformas que requieren de verdadera urgencia en su aplicación y que se están llevando a efecto en algunas provincias.

El señor SUAREZ señala que, al debatir este tema, es indispensable considerar algunos antecedentes que se desconocen y que, en esencia, pueden esbozarse destacando que la materia en análisis forma parte de una 'serie de disposiciones que en la práctica deben ir aparejadas, constituyendo

este proyecto la parte territorial de una reforma que han denominado "cúpula administrativa" o "administración superior del Estado".

A su juicio, no se puede plantear una reforma de las regiones sin considerar la adecuación a ella de todos los Ministerios, como, igualmente, de los demás Poderes y órganos del Estado, que en este momento están funcionando o que deberán hacerlo en el futuro. Por ello es que estima que la idea fundamental es la de legislar en la forma más compacta posible, pero dentro de un proceso gradual de descentralización de una serie de instituciones.

Por otra parte, se ha consultado al Ministerio de Justicia, y por su intermedio, a la Corte Suprema, si las Cortes de Apelaciones o un determinado nivel de la administración de justicia, deberían también funcionar a nivel regional y, consecuentemente, a nivel de las subdivisiones internas que se realicen, que bien puede ser la unidad denominada departamento, correspondiente a la actual provincia, en idénticas o menores condiciones que las existentes a la fecha. Por este motivo, no encuentra contraposición en esperar algunos días más para que la Comisión formule todas las observaciones que estime necesarias al texto de reforma.

Estima, por último, que sería aconsejable que el texto del decreto ley resultara en definitiva con algún grado de ambigüedad en ciertas disposiciones, para permitir, en esta forma, que la Comisión de Reforma Constitucional, más adelante, pueda precisarlas con mayor exactitud en el texto que elabore.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera conveniente consultar el criterio de la Comisión para evitar equívocos, pues dicho organismo se encuentra imposibilitado para pronunciarse, en forma acabada, sobre el articulado del anteproyecto, hecho que no significa que, en principio, esté en desacuerdo con la idea de la regionalización y los conceptos fundamentales que se han expuesto.

Señala que, en consecuencia, se hará presente al General señor Canessa esta circunstancia, a la vez que se expresará que la Comisión se sentiría complacida si tuviera la oportunidad de considerar el texto del proyecto definitivo, antes de su promulgación, para el caso probable de ofrecer un aporte constructivo sobre la materia, todo ello, sin perjuicio de que, en último término, la Comisión pueda llegar, en sus estudios constitucionales, a conclusiones diversas sobre la base del funcionamiento práctico de las instituciones que se han creado.

Agrega que le preocupan, especialmente, dos aspectos relativos al proyecto en estudio: uno, atinente a la forma de creación de los departamentos, que podrán ser diferentes a los actuales y deberían crearse por ley, pero esto no se establece en el texto, el que únicamente se refiere a la determinación de la ciudad cabecera del departamento: y el otro aspecto, tiene relación directa con la observación del señor Bruna, respecto de la vigencia de la



regionalización en sus diversas implicancias.

El señor AYLWIN advierte que el problema se encuentra resuelto en el artículo transitorio, que establece que las leyes, reglamentos e instrucciones confiarán a los organismos regionales, departamentales y comunales que prevén los artículos anteriores, las atribuciones y facultades que ejerzan en la actualidad otras autoridades, instrumentos legales que facultarán al Poder Ejecutivo para realizar la regionalización del país en forma gradual.

El señor EVANS observa que, para los efectos de la forma o presentación, se emplean en el texto dos expresiones que, a su juicio, son equivocadas, al prescribirse en primer término que "la iniciativa para crear tal organismo corresponde al Poder Ejecutivo", en circunstancias de que el Poder Ejecutivo, como tal, carece de iniciativa, por cuanto no tiene el carácter de persona jurídica, y es así como, inclusive, un Intendente forma parte de dicho poder, razón por la que debería hacerse referencia al Presidente de la República; y, en seguida, considera que al emplearse, más adelante, frases como "Corresponderá tal facultad al Jefe del Estado", debería utilizarse un solo término cual es el de Presidente de la República, más aún cuando diversas materias se están sometiendo al imperio de la ley, que supone la existencia de un Congreso.

El señor AYLWIN advierte que, respecto de este punto específico, en CONARA se planteó la conveniencia de emplear siempre la expresión "Jefe del Estado", para obviar todo tipo de problemas.

El señor EVANS pregunta qué ocurrirá si en el futuro se estableciera en Chile, además, del Jefe de Estado, un Jefe de Gobierno. Estima que, en todo caso, el problema está solucionado en el decreto ley N° 1, que confía a la Junta de Gobierno todas las atribuciones del Presidente de la República.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera evidente que, al referirse al Presidente de la República, debe entenderse que se trata de la Junta de Gobierno.'

El señor AYLWIN opina que, para los efectos de las observaciones que la Comisión pudiera formular al documento, sería importante que dispusiera de los elementos de juicio necesarios, puesto que en el trasfondo de cada disposición se han suscitado discusiones y alternativas, sobre las que no existen actas.

El señor DÍEZ manifiesta que a la Comisión no le corresponde analizar, es tan apreciable medida, la materia de fondo, en cuanto se refiere a la realidad económica y social que han originado estas disposiciones, sino que debe cuidar que tales preceptos guarden concordancia con todo el sistema legal vigente y no se creen situaciones conflictivas, es decir, que conociendo la intención del proyecto, el aporte de este organismo constitucional consistirá en establecer si existe coordinación entre las normas que se proponen y la legislación existente, sin pronunciarse sobre su conveniencia

o desventaja, pues para ello no tiene competencia.

El señor OVALLE considera procedente que la Comisión preste su aprobación de inmediato a la idea central y fundamental del proyecto, por cuanto se encuadra dentro de los propósitos constitucionales, pero la elaboración misma del texto legal que complementará la Constitución, atañe a la Comisión que ha redactado el proyecto en estudio, pues ella está capacitada y dotada de los elementos que tal tarea requiere, sin perjuicio, naturalmente, de las ideas u opiniones generales que la Comisión de Reforma Constitucional continuará aportando a los proyectos que se le presenten.

Destaca que el resultado positivo de esta reunión radica, a su juicio, en que, en los debates de esta Comisión, se tendrán presentes tanto los preceptos del proyecto como las ideas y explicaciones vertidas durante la discusión surgida en esta sesión, lo que enriquecerá el contenido del trabajo que están llamados a realizar en el orden constitucional. Pone término a sus expresiones felicitando a los autores del proyecto que ha analizado, especialmente, por las ideas básicas del prólogo que, en el aspecto personal, le produce verdadera satisfacción.

El General señor PALACIOS acentúa la evidencia de la relación existente entre la estructura administrativa territorial y la Subcomisión que estudia los problemas atinentes a la reforma electoral, pero advierte que, en lo inmediato, no existen situaciones contrapuestas, ya que, por una parte, sólo se divisan problemas de la división territorial electoral, que carecen de una importancia mayor, por cuanto sólo atañen a la división vecinal, que no incide desde luego, en la materia tratada en esta sesión. Agrega que no obstante lo anterior y en otro aspecto, el ámbito electoral será una consecuencia de la estructura administrativa, de la que dependerá directamente, pero sin influir en ella, razones por las que, en este momento, no advierte ningún tópico que aclarar en los aspectos que ha mencionado.

Hace presente que le merece una observación especial el texto del artículo 111 del proyecto, sobre áreas metropolitanas, pues considera que si se desea dictar normas sobre la materia, ello traerá complicaciones y no facilitará el trabajo que se realiza sobre regionalización. Agrega que cualquier relación podría estar descrita o impuesta por otras disposiciones, que no impliquen la creación de estos organismos y estima oportuno dejar testimonio de esta opinión puesto que no considera necesario abundar sobre la materia en este momento, ya que ella adquirirá importancia en el contexto definitivo.

El señor ORTÚZAR (Presidente) agradece la concurrencia de los representantes de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa y se complace por el carácter francamente positivo de la presente sesión.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

SESIÓN 25ª, (ANEXO DE DOCUMENTOS)

“SANTIAGO, 19 DE MARZO DE 1974.

DEL PRESIDENTE DE CONARA

AL SR. PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

1.— Por orden del Sr. Presidente de la H. Junta de Gobierno adjunto se remite fotocopia de Proyecto de Reforma Constitucional que crea la Procuraduría General de la República, solicitándose un informe fundamentado de esa Comisión sobre esta importante materia, agradeciéndole que una vez definido el criterio correspondiente, tenga a bien, sostener una reunión para coordinar aspectos de detalles con el Vicepresidente de CONARA, Coronel (E) Juan Barrientos V., en la fecha y hora que coordinen telefónicamente, en el Edificio Diego Portales, 8º Piso.

Saluda a US.,

JULIO CANESSA ROBERT  
General de Brigada  
Jefe Comité Asesor Junta de Gobierno  
Presidente de CONARA”.

#### **“DECRETO LEY**

“ARTÍCULO PRIMERO. Créase la Procuraduría General del Estado que estará a cargo de un funcionario denominado Procurador General, dependerá directamente de la Junta de Gobierno y su función será la investigación de los delitos contra la seguridad exterior o interior del Estado o contra los intereses económicos de éste que se señalan en el presente Decreto Ley.

Para desempeñar el cargo de Procurador General del Estado se requerirá el título de abogado y haber recibido dicho título con una anticipación mínima de 15 años.

El Procurador General del Estado permanecerá en su cargo mientras dure su buen comportamiento y sin perjuicio de la edad máxima que establezca la Ley. Sólo podrá ser removido, previa proposición de la Junta de Gobierno, por acuerdo de los dos tercios de los Miembros en ejercicio de la Corte Suprema.

ARTÍCULO SEGUNDO. Las funciones del Procurador General del Estado serán las siguientes:

a) Investigar los hechos que puedan ser constitutivos de delitos contra la seguridad exterior del Estado, especialmente los contemplados en el Título Primero del Libro Segundo del Código Penal y en el Título Segundo del Libro Tercero del Código de Justicia Militar;

b) Investigar los hechos que puedan ser constitutivos de los delitos previstos en el artículo 4° de la Ley N° 12.927, en el Título Segundo del Libro Segundo del Código Penal y en el Título Cuarto del Libro Tercero del Código de Justicia Militar, y

e) Investigar los hechos que puedan ser constitutivos de delitos que afecten a los intereses económicos del Estado cometidos por funcionarios públicos o por particulares, en especial los previstos en el Título Quinto del Libro Segundo del Código Penal, sin perjuicio de las atribuciones que, sobre la misma materia, corresponda a los Tribunales de Justicia, Contraloría General de la República y otros Organismos del Estado.

ARTÍCULO TERCERO. El Procurador General del Estado será designado por Decreto Supremo del Ministerio de Justicia, el que deberá ser firmado por todos los Miembros de la Junta de Gobierno y su remuneración será igual a la que corresponda al Contralor General de la República.

ARTÍCULO CUARTO. El Procurador General del Estado, de oficio o a virtud de denuncia, podrá investigar los hechos que puedan configurar los delitos señalados en el artículo segundo y, en uso de sus atribuciones, podrá disponer la citación y la detención de los inculcados en los recintos carcelarios correspondientes. La detención no podrá prolongarse por más de treinta días sin que el Procurador General ponga al afectado a disposición del Tribunal correspondiente. En casos justificados el Procurador General podrá decretar la incomunicación del detenido. En el ejercicio de sus funciones el Procurador General podrá requerir la colaboración de la Fuerza Pública, del Servicio de Investigaciones y de los Servicios Especializados de las Fuerzas Armadas.

Terminada la investigación deducirá la acción penal correspondiente ante el Tribunal competente, poniendo a su disposición los antecedentes reunidos o dispondrá el archivo de los mismos.

ARTÍCULO QUINTO. Para el cumplimiento de sus funciones el Procurador General del Estado podrá requerir de cualquier Ministerio, Organismo, repartición o servicio del Estado o funcionario del mismo, los informes, antecedentes o declaraciones que estimare menester, estando obligado el requerido a proporcionarlos. Del mismo modo el Procurador General podrá requerir iguales informes, antecedentes o declaraciones a cualquier particular.

La negativa o demora injustificada de cualquier funcionario o de los particulares a colaborar en la investigación podrá ser sancionada por el Procurador General, disponiendo el arresto del inculcado hasta por cinco días, sin perjuicio de repetir tal medida si perseverare en su rebeldía.

ARTÍCULO SEXTO. En casos graves, el Procurador General podrá prohibir a determinadas personas ausentarse del lugar de su residencia y del país, hasta por un término de treinta días.

ARTÍCULO SÉPTIMO. La planta del Personal de la Procuraduría General del Estado, será la siguiente:

Designación Grado Escala Única		
1	Procurador General del Estado	1
1	Abogado Investigador Jefe	4
9	Abogados Investigadores	7
5	Secretarios Procuradores Jurídicos	22
12	Auxiliares	27

ARTÍCULO OCTAVO. El Abogado Jefe deberá tener, además del título profesional indicado, un ejercicio profesional no inferior a 10 años y será designado por Decreto Supremo del Ministerio de Justicia. Subrogará en sus funciones al Procurador General.

El resto del personal de la Procuraduría General del Estado será designado por Decreto Supremo del Ministerio de Justicia, a proposición del Procurador General.

ARTÍCULO NOVENO. El Procurador General podrá designar, de entre el personal de abogados de su dependencia, Procuradores Delegados para la investigación de hechos ocurridos fuera de la ciudad de Santiago. La resolución que designe al Procurador Delegado señalará las atribuciones que le otorgará el Procurador General.

ARTÍCULO DÉCIMO. El Consejo de Defensa del Estado, regido por el Decreto con Fuerza de Ley N° 238, de 1960, pasará a depender de la Procuraduría General del Estado, dejando de ser un Organismo dependiente del Ministerio de Justicia. Cuando el Procurador General lo estime conveniente podrá presidir las sesiones del Consejo. En todo caso el Presidente de este Organismo mantendrá la representación del Fisco en la forma establecida en la Ley.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. Los fondos necesarios para el funcionamiento de la Procuraduría General del Estado, serán consultados en el Item "Presidencia de la República" del Presupuesto Nacional".

(Este proyecto se discute y resuelve en sesión 34ª, de fecha 23 de abril de 1974. En sesión de fecha 30 de mayo de 1974 (N° 42) se da cuenta de un oficio de CONARA que acoge los planteamientos de la Comisión Constituyente).

SANTIAGO, 18 DE MARZO DE 1974.

Señor  
Enrique Ortúzar Escobar  
Presidente de la Comisión de Reforma Constitucional  
Edificio del Congreso Nacional  
PRESENTE.

De mi consideración:

Acuso recibo de su oficio N° 106-a, por el cual me invita el día 19 de marzo de 1974, con el objeto de conocer la opinión que me merece como Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile el memorándum elaborado por Uds., y que contendría las metas u objetivos fundamentales que deben inspirar un nuevo texto constitucional.

El 13 de diciembre de 1973, al poco tiempo de evacuar la Comisión que Ud. preside, el informe referido, publiqué un artículo en el diario "El Mercurio" de Santiago y en que manifesté, en forma elevada, mi opinión discordante con el informe elaborado por esa Comisión. Usted, como respuesta a dicha publicación manifestó en una declaración al mismo diario, de que mi opinión contraria al informe referido, se fundaba en el hecho de que no había leído el proyecto, por lo cual me lo haría llegar oportunamente.

Yo esperaba del Presidente de la Comisión una respuesta a nivel académico y no un vejamen personal y a mi Universidad, que representa una respuesta tan increíble.

Por esa razón, no concurriré a dicha Comisión a dar a conocer mis planteamientos. Además, en mi modesta opinión, el informe constitucional que publicara el diario "El Mercurio" y en que se funda mi artículo del 13 de diciembre pasado, discrepa absolutamente de los planteamientos constitucionales de la H. Junta de Gobierno, planteamientos que emanan de la propia palabra del General en Jefe del Ejército y Presidente de dicha Junta, D. Augusto Pinochet Ugarte. Si dicha Comisión no cuenta con el respaldo doctrinario, expreso y categórico de la Junta de Gobierno que dice servir, no creo que pueda continuar en su labor, ya que no está cumpliendo con los objetivos para los que fue constituida y no interpreta los sentimientos de la revolución triunfante del 11 de septiembre de 1973.

Esta conclusión, lamentable para Ud. pero verdadera, la hice presente en mi publicación del 19 de diciembre y se me contestó con una injuria. Los hechos posteriores y la declaración de principios del Gobierno no han hecho otra cosa que confirmar mi parecer y los fundamentos constitucionales de mi planteamiento.

Por las razones expresadas no concurriré el 19 del presente a dar mi opinión en la materia indicada.

Saluda atentamente a Ud.

CARLOS CRUZ-COKE O.

Profesor de Instituciones Políticas, Doctrina Constitucional y Derecho Constitucional de la U. de Chile.

SANTIAGO, 25 DE MARZO DE 1974.

Señor

Carlos Cruz-Coke O.  
Profesor de Instituciones  
Doctrina Constitucional y  
Derecho Constitucional  
de la Universidad de Chile.  
Presente.

De mi consideración.

Acuso recibo de su carta de fecha 18 del actual —la que sólo hoy ha podido ser conocida por la Comisión de Reforma Constitucional— en la cual Ud. señala que no concurrirá a dicha Comisión a dar a conocer sus planteamientos en relación con el Memorándum elaborado por ella y que contiene las metas u objetivos fundamentales que deben inspirar la Nueva Constitución.

Dice Ud. en su referida carta que el 13 de Diciembre de 1973 publicó un artículo en el Diario "El Mercurio" de Santiago en que manifestó "en forma elevada" su opinión discordante con el informe presentado a la H. Junta de Gobierno por la Comisión, y que como respuesta ésta formuló una declaración en el mismo diario en la cual expresa que el contenido de su artículo revela que desconoce el Memorándum de la Comisión, razón por la cual le enviaría un ejemplar con antelación a la invitación que haría a Ud. y a todos los Profesores de Derecho Constitucional para que formulen las observaciones que él les mereciere.

Agrega que Ud. esperaba una respuesta a nivel académico y no un vejamen personal.

Finalmente, y como a su juicio el informe de esta Comisión discrepa absolutamente de los planteamientos constitucionales de la H. Junta de Gobierno, considera Ud. que ella no cuenta con el respaldo doctrinario, expreso y categórico de la Junta y cree que no puede continuar en su labor.

Con respecto a la "forma elevada" en que Ud. dice haber manifestado su



opinión en "El Mercurio" del 13 de Diciembre, para juzgarlo basta tener presente que Ud. comienza diciendo en él, que "resulta paradójal que los Catedráticos y especialistas que confeccionaron el primer informe aún no acierten a comprender que el 11 de Septiembre de 1973 se forjó una etapa absolutamente diferente de nuestra Historia", y que emplee para con los miembros de la Comisión expresiones como estas: "Acaso el fantasma estúpido de ser considerado fascistas. . ."; "¿Es posible que después de los fracasos de los Consejos Económicos en Francia e Italia se continúe con el mismo criterio "también anquilosado" de la consulta y la asesoría?". "No porque los teóricos del papel de trabajo señalen... etc."

No podemos pensar que éste sea el "nivel académico" a que acostumbra expresarse el Profesor Cruz-Coke.

En la declaración formulada por la Comisión en el mismo diario "El Mercurio", no hay una sola expresión injuriosa para Ud. y si estimamos conveniente enviarle una copia del Memorándum para que se impusiera de él, fue porque la mayoría de las observaciones que Ud. formula se refieren a mecanismos o instrumentos constitucionales no obstante que en la nota con que se acompañó a la H. Junta de Gobierno, ampliamente difundida, se deja expresa constancia de que el Memorándum se limita a expresar los grandes principios que inspiran su texto y no se extiende a señalar sus mecanismos o instrumentos.

Con relación, finalmente, al párrafo de su carta en que expresa que el informe de la Comisión discrepa absolutamente de los planteamientos Constitucionales de la H. Junta de Gobierno y que no contando aquélla con el respaldo de la misma, no debería continuar en su labor, parece olvidar Ud. que el Memorándum de la Comisión fue aprobado por la H. Junta y que, en todo caso correspondería a ésta y no a Ud. representarnos que no contamos con su confianza.

Saluda atentamente a Ud.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente de la Comisión de  
Reforma Constitucional

# **REPÚBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

### **SESIÓN 26ª, CELEBRADA EN 26 DE MARZO DE 1974**

Intervención de los profesores de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Chile, señores Guillermo Bruna Contreras y Gustavo Cuevas Farren, acerca del memorándum elaborado por la Comisión que contiene las metas u objetivos fundamentales en que se deberá inspirar la nueva Constitución Política del Estado.

- a) Intervención del señor Cuevas
- b) Intervención del señor Bruna
- c) Debate acerca de las exposiciones de los señores profesores
- d) Designaciones de miembros de Subcomisiones

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Enrique Evans de la Cuadra, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Concurren, especialmente invitados, los profesores de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Santiago, señores Guillermo Bruna Contreras y Gustavo Cuevas Farren.

Actúa de Secretario accidental, el señor Rafael Larraín Cruz.

### **CUENTA**

El señor LARRAÍN (Secretario accidental) da cuenta de una comunicación del señor Subsecretario General de Gobierno, Teniente Coronel Arturo Aranda Salazar, con la que da respuesta a un oficio enviado por esta Comisión con el que se le solicitó una recopilación de las actuaciones funcionarias y políticas de los personeros de la ex Unidad Popular, a fin de ilustrar los excesos o ilegalidades en que se incurrió en el pasado régimen.

—Se manda archivarla.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que corresponde en el orden del día, escuchar a los profesores de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Santiago, señores Gustavo Cuevas y Guillermo Bruna, respecto de las observaciones que les merece el memorándum elaborado por la Comisión.

El señor CUEVAS advierte, en primer lugar, que las ideas que expondrá están planteadas en el documento elaborado por la Comisión y que, lógicamente, sus observaciones corresponderán a apreciaciones personales respecto de las sugerencias o afirmaciones contenidas en dicho memorándum.

Ante todo, cree conveniente adelantar su opinión respecto de los objetivos fundamentales que debe perseguir la nueva Constitución Política que se está elaborando. Le parece evidente que los propósitos que, en definitiva, justifican o hacen procedente la elaboración de un nuevo texto constitucional son simples: la nueva Carta Fundamental debe definir y precisar en su texto, en forma clara y coherente, el ideal de Derecho que el constituyente se ha fijado, el que en este caso, se identifica con los valores histórico-culturales a que se refiere, entre otros documentos, el decreto ley N° 1 de la Junta de Gobierno. En dicho decreto ley —publicado el 18 de septiembre de 1973— se sostiene que una de las razones que provocaron el pronunciamiento militar del 11 de septiembre fueron las trasgresiones graves, reiteradas, deliberadas y conscientes que el régimen derrocado cometió, no tanto contra el aspecto formal de la ley, ya que siempre habrá resquicios o posibilidades para que aquel gobernante que no tiene mentalidad democrática muy profunda pueda burlarlo, sino contra la

identidad histórico-cultural del pueblo chileno que se pretendía aniquilar. ¿Y por qué se produjo entre muchos otros factores, esta trasgresión de dimensiones muy concreta? A juicio del señor Cuevas, porque el texto constitucional de 1925, que había sido objeto de una serie de reformas constitucionales, perdió la coherencia esencial que debe presidir esta materia. La verdad es que si se examinan, comparativamente, distintas disposiciones de la Carta Política, se llega a la conclusión de que hay una yuxtaposición o, en el mejor de los casos, un paralelismo de objetivos y de principios políticos. Un texto, agregó, que en su comienzo surgió como Carta propia de una democracia liberal que recogía tendencias, avances o principios de progreso social y que, en términos globales, se podrían llamar socializantes o más colectivistas, experimentó diversas reformas constitucionales que, evidentemente, fueron alterando no sólo su texto, sino también el ideal u objetivo básico de Derecho que se había fijado primitivamente el constituyente de 1925 en términos tales que el texto que regía en 1970, en esta materia, era obscuro y, sobre todo, impreciso.

Por eso, piensa que el objetivo esencial de la nueva Carta Política debe consistir en precisar, en sus diversas disposiciones y capítulos, el ideal de Derecho que se ha fijado el constituyente, recogiendo los conceptos fundamentales de la identidad histórico-cultural del pueblo chileno. Cree que no sería del todo improcedente que la Constitución comenzara, como lo hacen otras, con la consagración de un preámbulo solemne que destacara el valor y fijeza constitucionales del ideal de Derecho que informará toda la estructura política del país.

En segundo lugar, el texto constitucional debe proveer o procurar los mecanismos que permitan un funcionamiento eficiente de los Poderes esenciales del Estado. Las crisis de la democracia, agregó, se producen fundamentalmente, por fallas en el funcionamiento de esos órganos más que por la imperfección del sistema mismo.

Un autor planteaba —agregó el señor Cuevas— que el dilema entre socialismo y democracia estaba en si ésta podría llegar algún día a ser realmente eficiente, o en si el socialismo podría llegar algún día a ser realmente justo en cuanto a la estructura de la libertad y de respeto a la persona humana. De manera que la eficiencia en el funcionamiento de los Poderes del Estado es fundamental si se pretende producir una Carta Política con permanencia que permita dar estabilidad política y desarrollo dentro del marco jurídico del país. En consecuencia, es primordial el cuidado que debe observarse para que las normas que provean o tiendan a poner en marcha a los órganos del Estado creen un mecanismo más racional, moderno y expedito.

En tercer lugar, un aspecto que le parece importante señalar como objetivo fundamental de la nueva Carta Política es que, además de contener los dos puntos anteriores, se debe transformar en el marco jurídico básico que facilite el cumplimiento de los postulados que pretende conseguir la Junta de Gobierno.

Hay que tener presente, en esta oportunidad, la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno, según la cual Chile no está en presencia de un régimen de transición, sino de un Gobierno que pretende abrir y crear cauces permanentes a través de los cuales se exprese la vida política chilena dentro de nuevos hábitos. El Gobierno ha declarado que su misión no estará cumplida mientras el sistema político real vigente, de alguna manera, no llegue a ser un régimen que, en lugar de provocar o producir división entre los chilenos, tienda, real y efectivamente, a la unidad de ellos, y mientras no se recuperen, a la vez, los valores permanentes de la nacionalidad chilena. Un país que por diversas razones se había extranjerizado, debe encontrarse a sí mismo a través de la búsqueda de esa identidad y de la recuperación de tales valores, para lo cual, a su juicio, es útil esperar, de alguna manera, la decantación de aquellos nuevos hábitos políticos colectivos que este régimen se ha propuesto implantar en Chile.

Hay que tener presente, agregó, que las Constituciones no crean los hábitos de los pueblos, ni mucho menos configuran una vida realmente democrática, tal como sucedió en Chile con las Constituciones llamadas moralistas que no lograron ni la moralidad pública ni el saneamiento de los vicios políticos. Por lo tanto, hay que tener en consideración que un texto moderno y realista —y destinado a regir por muchos años en Chile— debe contener y recoger las realidades del país, aquellas vivencias que realmente son sentidas por su pueblo y las conductas políticas que han llegado a decantarse después de una experiencia larga o corta, según sea el futuro desenlace de nuestra institucionalidad.

Esos son, a su juicio, los aspectos esenciales en cuanto a la Constitución Política.

Entrando al análisis particular de los órganos que deberá contemplar la Carta Fundamental, estima que el de mayor relevancia se relaciona con el Poder Legislativo. Si el Estado chileno, agregó, continuara rigiéndose, una vez que se promulgue el texto constitucional, por los principios esenciales que caracterizan al Estado de Derecho, la ley debe ser el instrumento en que descansa esta concepción. Lo anterior no se logra, agregó el señor profesor, si los mecanismos que la generan, o la ley misma, no tienen la racionalidad o la eficiencia que el desarrollo de la sociedad exige. En consecuencia, si se pretende recuperar la majestad conceptual que la ley debe tener, es necesario pensar y tener cautela respecto de cuál será la estructura que, por una parte, se dará al Poder Legislativo, y cuál será la naturaleza y rol que la ley deberá asumir, por otra. Asimismo, sobre cuáles deben ser los principios y mecanismos que informen la futura función legislativa.

Estructura del Congreso. El señor profesor se pronuncia y declara partidario de una estructura unicameral. Los problemas que se producen, dentro de la complejidad de administrar un Estado moderno, no están en relación con la premura con que se dicte la ley ni con la ligereza con que se aprueba la norma legal. Están justa y precisamente vinculados con la demora con que

los textos legales son promulgados. De manera que, a juicio del señor profesor, agravar esa demora o provocarla deliberadamente al establecer un sistema bicameral, no le parece una solución racional para los objetivos perseguidos. Por lo demás, en su opinión, los sistemas bicamerales y unicamerales no contienen verdades absolutas que los justifiquen y que digan que uno es mejor que otro. La verdad es que, en general, los sistemas bicamerales han surgido como una realidad de la evolución histórica de los pueblos. Inglaterra, posee un sistema bicameral dentro de su estructura parlamentaria, porque su evolución social ha mantenido una organización de privilegios y nobleza que son queridos y aceptados por el pueblo inglés y que encuentra su expresión y cabida en la Cámara de los Lores. En el caso de Francia, prosiguió, la estructura bicameral también tiene una explicación histórica ya que, en cierto momento, la evolución política del pueblo francés transó entre una tendencia que se podría llamar monárquica y otra propiamente democrática al estilo de la liberal y se aceptó que una segunda Cámara —el Senado— por su estructura y por la forma de su generación, de alguna manera, recogiera esa tendencia conservadora enemiga de los cambios muy bruscos y violentos del pueblo francés. Lo mismo ocurre en los Estados Unidos, en donde la segunda Cámara —Senado—, recoge y expresa la estructura federal que se ha dado ese país.

Chile ha tenido una tradición de bicameralismo, agregó el señor Cuevas. Pero, a su juicio, ha funcionado mal, por lo que no ve la razón de aceptar o mantener tal sistema sin antes reflexionar y pensar que el de Cámara Única puede ser más racional para lograr la eficiencia y funcionamiento del órgano legislativo. Al pronunciarse por la Cámara Única, se declara también, partidario, definitivamente, por su integración con representantes que pertenezcan exclusivamente a los partidos y corrientes políticas.

Prosiguiendo con su intervención, expresó que la función de legislar, en lo que respecta a la decisión legislativa, es, por excelencia de carácter político, y quienes están llamados a cumplirla en una sociedad, son los partidos y las corrientes políticas. Lo contrario, esto es, pensar en estructuras de tipo corporativo, significa, aparte de no respetar la función legislativa en sí misma, desvirtuar las finalidades y los objetivos de los órganos corporativos llamados a integrar la Cámara Única. El órgano corporativo destinado a cumplir una función específica, que es su propio bien común, desvirtúa y cumple mal su función, al invadir el campo legislativo, agregó el profesor Cuevas.

El Presidente de la República o titular del Poder Ejecutivo debe, a juicio del profesor Cuevas, conservar y mantener sus facultades colegislativas. Cree que el Presidente que administre, que cuenta con las estructuras de asesoría y que visualiza la planificación del país, debe tener una intervención colegislativa o colegisladora muy importante dentro del sistema que describe.

La ley, en cuanto a la naturaleza y papel que le debe corresponder, es

evidente que tiene, tal como el documento lo expresa, que recuperar su carácter; es decir, la ley debe quedar reservada para aquellas materias o cuestiones fundamentales. Y en esto, la Constitución debe ser clara, explícita y excluyente: que nunca más se llegue por vía del vicio legislativo, a elevar a categoría de normas legales, disposiciones que ni siquiera, en muchos casos, tienen valor reglamentario. Piensa que la reglamentación de las garantías fundamentales; las facultades de los órganos de poder o las funciones esenciales del Estado; el proceso de planificación económica y social del país en su base fundamental, deben ser materias de ley. Estima, en consecuencia, que se debe hacer una reducción considerable de las materias propias de ley.

Por lo tanto, y como consecuencia de lo anterior, se declara partidario de una extensión importante de la potestad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo. La potestad reglamentaria debe ser el medio jurídico moderno más racional para conducir los negocios del Estado, ya que tiene la ventaja de que, siendo resorte del Poder Ejecutivo, la norma que se dicte, en definitiva, recogerá los principios técnicos más adecuados y, en el supuesto que sea mal concebida y no cumpla sus fines o propósitos, podrá modificarse con facilidad.

Por último, para resguardar los excesos que se puedan producir en esta materia, estima indispensable mantener y reforzar los sistemas de control actuales, tal como lo reconoce el documento elaborado por la Comisión.

Prosiguiendo con su intervención, expresa que, a su juicio, la función legislativa es, en definitiva, la más importante de todas. Se puede concebir un órgano legislativo claramente conceptualizado, y tampoco es difícil lograr un acuerdo acerca de la naturaleza y ámbito que debe tener la ley, agregó el señor Cuevas. Pero, es necesario que las bases o principios constitucionales en que ambos se sustenten sean racionales, limpios y simples para que la función legislativa y la elaboración misma de la norma legal no se vulneren.

Sobre este punto, y dejando de lado los esquemas doctrinales y las teorías políticas, e inspirado en la realidad de lo que debe ser la administración de un Estado moderno para propiciar el desarrollo económico de un Estado atrasado, es evidente que se debe concluir en que los problemas que tiene que enfrentar el legislador, en la época actual, son, en esencia, técnicos y, fundamentalmente, económicos y sociales. El país ha logrado cierta madurez y consenso sobre sus principios doctrinales e ideológicos y sobre normas de convivencia recíproca. La ley, en consecuencia, enfrenta hoy en día problemas técnicos y, por lo tanto, en su elaboración debe estar presente esta realidad.

Al respecto, piensa que es importante distinguir, ya que son dos cosas distintas, entre la decisión legislativa y la elaboración de la norma legal misma. La decisión legislativa que consiste en la facultad que los órganos del Estado, o el Estado mismo, tienen para el logro de una finalidad de bien

común, es fundamentalmente una decisión de carácter político. Por ejemplo, determinar la necesidad de una reforma agraria o de mecanismos de planificación económica, son decisiones que deben quedar entregadas a la voluntad política, aun cuando el contenido de la norma, una vez elaborada, requerirá de la asistencia técnica correspondiente.

En esta materia, cree que la decisión legislativa debe ser adoptada libremente por los integrantes políticos de la Cámara Única. Pero el problema radica en determinar los límites de la intervención de estos representantes políticos. Si bien es cierto que es indiscutible la idoneidad de las corrientes políticas para resolver sobre la idea de legislar; esto es, para pronunciarse sobre la decisión legislativa, no lo es menos que carecen de la misma idoneidad para participar en forma exclusiva y excluyente en la elaboración del texto de la ley.

Cree que, cuando se trata de complementar algún marco jurídico determinado —reforma agraria, por ejemplo— con las disposiciones pertinentes de tipo técnico, el especialista que conoce la materia debe tener preponderante participación.

En este sentido, y dentro de la idea general de eficiencia y majestad de la ley, opina que en la elaboración misma de la norma, una vez aprobada la idea de legislar, deben participar, como integrantes del órgano legislativo —ya no como asesores llamados a ser consultados— aparte de los parlamentarios, los representantes de los organismos técnicos del Estado.

La ley, agregó, aparte de ser un buen documento en el plano especializado que aborda, debe responder a una adecuada técnica legislativa. Muchas veces el lenguaje de un profesional no es el que usa el jurista y aquél que el pueblo entiende. En consecuencia, la norma debe, además, llevar aparejada siempre, para ser operante y de fácil consulta y aplicación, una adecuada nomenclatura de técnica legislativa. Por lo tanto, estima que un organismo permanente técnico-legislativo, que no sea el Poder Legislativo, pero que funcione adscrito a él, integrado por representantes académicos de las universidades, tenga la misión y el deber de participar en el perfeccionamiento de la norma para que ella sea clara, oportuna y eficaz.

En seguida, reiteró, que a los grupos funcionales o gremiales —llamados de “presión”— no les corresponde, a su juicio, integrarse al proceso ni formar parte del órgano legislativo. Sin embargo, ellos tienen derecho —y, sin duda, el texto constitucional lo establecerá así— de hacer presente sus puntos de vista sobre los intereses que les afectan. En consecuencia, en alguna medida deben idearse mecanismos apropiados para permitir a los grupos funcionales y gremiales, cuyas actividades habrá que reglamentar y analizar, para permitirles cauces apropiados a fin de que participen coherente y permanentemente en la elaboración propiamente tal de la norma jurídica.

Finalmente, estima que la ley no puede llegar a ser más que un texto que,



estableciendo los principios fundamentales y rectores sobre determinada materia, entregue a la potestad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo la concreción y desarrollo de sus principios.

Poder Ejecutivo. — El documento de esta Comisión sostiene que en Chile hay una tradición presidencialista, lo que, sin duda, es evidente. También, se puede conceptualizar un régimen parlamentario operante que el profesor estima preferible a un régimen presidencialista muy acentuado. Sin embargo, en esta materia, y pretendiendo recoger lo que son la tradición y la vivencia nacionales, se pronuncia, tal como lo hace la Comisión, por mantener el régimen presidencialista, el que deberá recuperar las características primitivas: autoridad e idoneidad moral del Presidente e impersonalidad de su mando.

Tocante a su elección, pueden visualizarse muchas fórmulas, pero lo que no le parece dudoso es que al candidato a la Primera Magistratura se le deben exigir condiciones especiales de idoneidad. El Presidente de la República, fuera de ser un líder político; que representa la faz interna del país, es la personalidad que lo encarna en torno a los demás Estados; es el administrador de la Nación. Y la función administradora, más que ninguna otra de las funciones constitucionales esenciales, es casi exclusivamente técnica. En consecuencia, si a un jefe de cualquier organismo no esencial de la Administración Pública se le exige para desempeñar tal actividad que cumpla con determinadas condiciones de idoneidad, es evidente que deben serle también exigidas al Presidente de la República. No obstante, hay personas que reúnen especiales condiciones de conductor, sin que cuenten con los requisitos de idoneidad que el profesor visualiza. Sin embargo, en este caso hay que resolver, en definitiva, si interesa más el brillo o audacia del Presidente de la República o su idoneidad indiscutible para manejar acertadamente con conocimientos y con seriedad, los negocios técnicos que significan administrar el Estado. Por lo tanto, se pronuncia categóricamente por que la Constitución establezca requisitos especialísimos de idoneidad al Presidente de la República, los que entre otros, podría ser la exigencia de un título y práctica profesionales calificados.

Poder Judicial. — Expresa que una materia sobre la cual no es riesgoso ni dudoso emprender una reforma constitucional es la relativa al Poder Judicial.

En Chile hay una tradición que ha transformado a ese Poder en un órgano eficiente, respetuoso y, sobre todo, respetado, cuya estructura, salvo modificaciones de detalle, no admite críticas de fondo.

Evidentemente, se debe reforzar la independencia con que el Poder Judicial cumple su misión de cautelar las garantías fundamentales de la sociedad en Chile y con su misión de administrar justicia en forma expedita y eficiente. Para ello, cree que es fundamental consagrar la autonomía financiera del Poder Judicial.

En cuanto al sistema de generación, le parece que es posible inclinarse por la tesis de autogeneración del Poder Judicial, en cuanto ella favorece o defiende en mejor forma su independencia; pero estima que, si bien es cierto que en alguna medida el Poder Judicial debe autogenerarse, en otra, y, a lo mejor, no despreciable, no debe ser así. Al fundamentar su opinión el profesor Cuevas explicó que en el sistema de ocupación de los cargos importantes en la Administración Pública francesa se ha llegado a la conclusión de que no es bueno que la carrera administrativa, que debe existir dentro de la función pública francesa, impida el ingreso a ella, en los cargos importantes calificados o en otros, a personas que provienen de otras actividades y que reúnen especiales condiciones de idoneidad y abnegación que exige el servicio administrativo y que, por lo tanto, también exige el Poder Judicial.

En consecuencia, si bien es cierto que la autogeneración puede ser un principio deseable, no es menos cierto, en su opinión, que puede llegar a ser un principio aconsejable, en la medida en que se combine con la posibilidad de ingreso a los cargos superiores de postulantes altamente calificados que no provengan del Poder Judicial. Es decir, el propio Poder Judicial podría autogenerarse; debiendo respetar la obligación de recibir en cierta proporción a calificados postulantes y candidatos desde fuera de él, con lo cual se evitaría la posibilidad de formación de una casta judicial, ya que el hombre tiende a transformarse en ella en la medida en que está sobreprotegido. Se rompe esa posibilidad si el Poder Judicial recibe a elementos calificados ajenos a su escalafón, acotó el señor Cuevas.

Finalmente, y con respecto a los partidos políticos, expresó que, a su juicio, era el tema más delicado, ya que su rol histórico ha cambiado fundamentalmente y su participación en la vida pública nacional es evidentemente algo que no tiene la importancia o preponderancia que tuvo, por ejemplo, en los años 1850; 1870 y aún en 1925.

Es necesario, sin embargo, agregó el señor Cuevas, organizar a la sociedad en corrientes políticas y es menester clarificar las apetencias políticas de la sociedad, ya que no todos los ciudadanos piensan de igual forma. Si dos personas, señaló, discrepan en materias fundamentales, sin duda, ambas tienen el derecho de agruparse en corrientes políticas, pero esa razón no justifica la existencia de un partido que se transforme en el motor de la vida política nacional.

La Constitución, prosiguió el señor Cuevas, debe fijar un estatuto estricto a los partidos políticos para que ellos enmarquen sus actividades dentro de esos límites. Para cumplir esta finalidad y para que los partidos políticos intervengan en la decisión de legislar y en la elaboración de la norma junto con los órganos técnicos del Estado, le parece interesante exigir, por mandato constitucional, la agrupación de esas corrientes políticas en federaciones que deberán actuar conjuntamente cuando exista una notoria o evidente similitud o concordancia ideológica entre esas corrientes, con lo cual se dignificaría la función que les corresponde desarrollar en la vida

nacional.

En seguida, el señor ORTÚZAR (Presidente) ofrece la palabra al profesor señor Guillermo Bruna.

El señor BRUNA agradece la invitación que esta Comisión le ha hecho, para dar a conocer sus opiniones sobre el documento que contiene las metas y objetivos fundamentales en que se deberá inspirar la nueva Carta Fundamental. Expresa que no hará ninguna exposición catedrática, pues, sería, a su juicio, estéril, ya que nada aportaría al conocimiento de los miembros de la Comisión; pero, sin embargo, analizará las observaciones que la lectura de este documento le ha sugerido.

Toda Constitución, agregó, puede dividirse en dos partes fundamentales: una parte institucional u orgánica y otra dogmática.

La Carta Fundamental vigente contiene ciertos embriones de parte dogmática, destinados a contemplar el reconocimiento de las garantías y derechos humanos; y sólo escasas disposiciones se refieren al dogma jurídico-político de nuestra organización.

Su primera impresión es que una nueva Carta debe ahondar en esos conceptos y enriquecerlos notablemente.

La parte institucional es muy importante. Sin ella, evidentemente, dejaría de ser Constitución el documento que llevare ese nombre; pero la experiencia ha enseñado que el constituyente, por muy bien intencionado que esté, por muy prudente, sereno y reposado que haya sido en el pensamiento y en la elaboración del documento, cometerá ciertos errores, incurrirá en omisiones y no alcanzará jamás a contemplar toda la extensa gama de posibilidades que la vida futura presentará a los Poderes del Estado. Habrá inevitables vacíos; dudas y errores que los intérpretes, o las autoridades que deben aplicar la norma o sancionarla o juzgarla, tendrán que dirimir en su oportunidad. Por eso, estima tan importante esclarecer en varios artículos o en un capítulo compuesto, todo el ideal de derecho, el dogma político, la síntesis jurídico-filosófica que inspira al constituyente, para que los futuros aplicadores o intérpretes de la norma puedan enriquecer su mente en el momento oportuno con este tipo de declaraciones que el constituyente debe dejar inscritas en el documento mismo y no en la parte expositiva o directiva, sin ninguna orientación para esa interpretación futura.

Es más, agregó, la triste experiencia de los últimos años reveló que un texto —que evidentemente no era perfecto— puede ser interpretado en un sentido contrario al que el constituyente tuvo en vista al dictarlo. Resquicios legales, tan famosos últimamente, fueron el fruto de la falta de definición del ideal de derecho y de la declaración del dogma que el constituyente tuvo en materia jurídico-política; sobre todo en las relaciones del Estado, en la actividad de éste y en sus limitaciones; en los derechos y obligaciones del

hombre, y en tantas otras materias de contenido filosófico-político.

El documento en análisis sigue tal directriz, acotó el señor profesor, la que a su juicio debe destacarse, ahondarse y definirse mucho más.

La Constitución, dijo, ni por muy perfecta que sea, va a modificar la realidad, por el contrario, deberá ser fruto de ella. En un menor porcentaje podría influir en que las costumbres de los ciudadanos o de las autoridades se encaminen hacia ciertos objetivos que la Constitución ha definido.

Hoy en día, prosiguió, sin lugar a dudas, se vive una realidad muy distinta de la que existió hasta hace poco tiempo. Son pocas, pero muy fundamentales las transformaciones de nuestra existencia, tanto para las autoridades como para los constituyentes, que son en este momento los miembros de la Comisión.

Hay una absoluta despolitización, que con el tiempo se va acentuar aún más, incluso, como ha dicho últimamente el Presidente de la Exma. Junta, ya no hay compromisos con las personas, con los grupos, con los intereses. Hay un solo compromiso: con Chile y su destino. Al constituyente anterior aquel hecho entrababa fundamentalmente su acción; el de la hora presente en cambio, está absolutamente liberado de esas ataduras: puede perfectamente modificar toda nuestra organización jurídica y sustituirla en los términos que su buen juicio le indica.

Existe otra realidad fundamental, innegable y muy positiva: es la presencia en todos los órdenes de la actividad nacional de un sector muchas veces postergado u olvidado injustamente, como son las Fuerzas Armadas, a las cuales en ciertos momentos difíciles, de aflicción, de temor, muchos dirigieron sus miradas. Hoy día, están afortunadamente presentes y no en forma transitoria, ya que toda la organización jurídica que se dicte en adelante deberá considerar precisamente, su participación en todo orden de cosas, la que será sumamente enriquecedora y positiva. La participación de las Fuerzas Armadas es hoy una realidad que el constituyente no podrá desconocer ni minimizar, pero tampoco maximizar. Hay que darle el justo valor que tiene en la seguridad nacional, en el orden interno, económico, social y moral, en todo lo que, afortunadamente, han significado un gran aporte últimamente, precisamente, cuando nuestras costumbres e idiosincrasia estaban yendo hacia el despeñadero.

Pero junto a esas realidades nuevas, se mantienen tradiciones en el orden social, jurídico y político, que el constituyente no podrá desconocer. Ahí deberá entrar a jugar el peso de la costumbre. Mucho será el deseo de renovar las instituciones, tal vez estableciendo una completamente nueva, pero ahí se podría caer en el absurdo, en la abstracción, en una idealización contraria a la realidad. Aunque hay algunas costumbres que no son del todo buenas, no se les puede negar su realidad, su existencia y su vigor, las que con gran fuerza pueden hacerse en cualquier momento de nuestra vida. Aunque no sean del todo agradables ni positivas desde el punto de vista

moral o ideal, son costumbres que la Constitución no podrá cambiar y que tampoco podrá desconocer, agregó el señor profesor. Hay muchas en el orden administrativo, vecinal y jurídico que están enraizadas en la nacionalidad y en nuestra idiosincrasia. Esas tres realidades fundamentales son las que deben estar inspirando permanentemente al constituyente.

En la parte dogmática, que en el Memorándum se denomina: "Afirmación de los valores permanentes de la chilenidad" hay evidentemente aciertos notables en la expresión y en la inclusión de algunos conceptos.

La referente a "la concepción humanista-cristiana" en que va a descansar nuestra estructura constitucional, es obvia y magnífica su inclusión.

El deseo de "la integración de todas las fuerzas vitales de la nación", o sea, el concepto de solidaridad social, es también de todo acierto. Y la orientación a que "todos los actos de la autoridad deberán estar precedidos y determinados por el superior concepto del bien común" tiene un valor fundamental, por lo cual debe ser inserta en la Constitución.

En esta parte, el profesor recomienda consignar la declaración de principios del constituyente; dar a conocer su pensamiento y su deseo dogmático-filosófico, porque todo ello, además de reforzar las tradiciones del país, consagrándolas en un documento solemne como es la Constitución, servirá de orientación y de iluminación para su aplicación y fundamentalmente para su futura interpretación.

Siguiendo el mismo orden del Memorándum, la inclusión de los derechos humanos es evidentemente una de las partes fundamentales del capítulo del dogma de la Constitución. La Carta, aún en vigencia, se ha ido enriqueciendo permanentemente con las manifestaciones y declaraciones que el progreso de las ciencias sociales y morales ha ido determinando, aún cuando, el documento de fines de 1970, que se denominó "Estatuto de Garantías Constitucionales" fue una mezcla de factores positivos y negativos en la vigencia e importancia del reconocimiento de esas garantías. Aún más, todas aquellas modificaciones relativas al derecho de propiedad fueron factores fundamentales en la decadencia de nuestras instituciones, del respeto a la Constitución y del respeto, incluso, del ordenamiento jurídico del Estado.

Las afirmaciones conceptuales contenidas en este capítulo sobre la preexistencia y anterioridad de los derechos humanos a su consagración en la Constitución, son evidentemente de la más pura doctrina y es bastante conveniente su inclusión y su declaración en el texto, como parte del dogma a que se refirió. No habrá duda alguna, aun en los más positivistas juristas del país, de que estos derechos no son gracias que conceda el soberano, el constituyente o la autoridad, sino que son derechos que la persona humana reclama e impone por encima de la autoridad y por encima, incluso, de la propia Constitución. Esta, debe obligatoriamente reconocer, favorecer y ayudar a su reconocimiento mediante el otorgamiento de los medios

eficaces para ponerlos nuevamente en vigencia en aquellas oportunidades en que hayan sido atropelladas por otros individuos o por las mismas autoridades.

Es de gran valor pedagógico, incluso de educación cívica, establecer el reconocimiento de todos estos derechos en la Constitución. Con razón en el documento se habla de que "se ampliarán y se perfeccionarán los preceptos que son tradicionales, reconocerá y asegurará a todos los habitantes las garantías, derechos e inviolabilidades".

Cuando se afirma que "se fortalecerá el derecho de propiedad", cree el señor profesor que los miembros de la Comisión han sido magnánimos en usar la expresión "fortalecer". Más exacto habría sido, a su juicio, emplear el verbo "restablecer". Evidentemente nuestro derecho de propiedad aparecía en la letra de la Constitución, pero su reconocimiento estaba entregado simplemente a la ley, saliendo desgraciadamente de la órbita constitucional. Es forzoso restablecer hoy día no sólo su declaración, sino también su reconocimiento con carácter de norma superior. Todo el concepto que más adelante se señala, de que al Estado chileno le corresponde una actividad subsidiaria de las del individuo en aquellas materias que no son propias del Estado, quedaría evidentemente comprometida si acaso el derecho de propiedad no estuviera suficientemente reconocido y garantizado en la Constitución.

La Carta Fundamental deberá declarar la función social que le corresponde cumplir al derecho de propiedad, sin que se vuelva a un concepto plenamente liberal y antiguo, por lo demás sobrepasado. Muy cuidadoso habrá de ser el concepto de función social, de tal modo que no quede al arbitrio de mayorías ocasionales o de entusiasmos pasajeros o de conveniencias que a veces hacen variar el principio. Que quede suficientemente declarado y definido, para que todas aquellas tentaciones, muy humanas por lo demás, no lo puedan afectar.

Muy importante es, a juicio del señor Bruna, el reconocimiento y la definición del derecho que asiste a todos los padres a educar a sus hijos. Debe quedar muy en claro que este derecho le pertenece a ellos en primer lugar, y sólo al Estado su subsidio. Desgraciadamente entre los principios constitucionales aún vigentes, este derecho también había sido uno de los que disminuyeron en importancia en el último tiempo.

Y junto a los derechos, están los deberes que los ciudadanos se deben mutuamente y que deben al Estado. No más pedirle al Estado sin darle al Estado, enfatizó el señor Bruna. No más gozar de las libertades y de los derechos, graciosamente. Muchos han definido este concepto en una frase o en una metáfora, sumamente acertada: "Las libertades y los derechos son como un jardín que no se puede abandonar y descuidar; por el contrario, hay que cultivarlo diariamente". Es oportuno invocar este recuerdo, para que junto al reconocimiento de derechos esté la exigencia de los deberes y la sanción para quienes los infrinjan.

Sigue el documento con el capítulo relativo al Estado, y lo define como un ente soberano, moderno y dinámico. Es la oportunidad histórica, prosiguió el señor Bruna, de que al Estado se le otorguen las facultades y herramientas para que pueda cumplir con su finalidad. También es el momento de evitar que el Estado no se convierta en avasallador de las prerrogativas de los individuos, para lo cual deben establecerse las limitaciones que con toda propiedad señala el Memorándum que no son más que el reconocimiento del antiguo y siempre nuevo principio de la subsidiaridad. Todo al Estado en aquello que le corresponde al Estado; todo al individuo en aquello que le corresponde al individuo. El saldo a quien no sea capaz de cumplir con sus propias obligaciones.

El principio de la subsidiaridad, agregó, se reconoce en este documento en capítulos siguientes. Estima que junto con señalar en el párrafo en análisis las características de soberanía, modernidad, dinamicidad y los atributos y prerrogativas que debe tener el Estado, es necesario que se establezca también, aparte de sus limitaciones, el principio de la subsidiaridad. En cuanto a las limitaciones, cree que es muy importante no sólo dejarlas en la letra y en las definiciones, sino que deben establecerse sobre ciertas materias concretas y pertinentes. Es tentador, cuando se ejerce el poder, tener más poder, agregó el señor Bruna. Quienes han criticado a regímenes anteriores porque quisieron tener bienes materiales, medios de publicidad, movilización de masas, control del pensamiento, etc., no deben olvidar, hoy día, ejerciendo el poder, que eso fue criticado. A este Estado debe dársele una definición, un objetivo y los medios para conseguirlo; pero también se debe limitar la posibilidad de que asuma mayores funciones o acumule mayores medios que, en definitiva, se tornan en contra de la libertad de los ciudadanos. En este momento, piensa en una declaración o estatuto de los bienes que puede adquirir el Estado, ya que si solamente la Constitución se limita a declarar cuál es la función del Estado y a reconocer el principio de subsidiaridad, sin señalar una cierta prohibición para que el Estado adquiera bienes, puede suceder que con la fuerza de las cosas, se imponga una realidad que sobrepase el ideal declarado por el constituyente y se convierta el Estado en empresario, agricultor, publicista, industrial, comerciante, etc.

En consecuencia, a su juicio, prosigue el profesor Bruna, el concepto de Estado debe ser bien definido, de modo de incluir en él no sólo el término clásico, sino también todas las expresiones modernas de la actividad del Estado, bajo formas de sociedades, organismos, institutos academias; en fin, de lo que la riqueza del lenguaje y la imaginación del hombre puedan crear. Incluso ya se vislumbró un Estado dueño de sociedades anónimas, bajo formas inconfesables de adquisición, justamente por que no había un límite de la órbita de actividad, poder y dominio de bienes respecto al Estado.

El capítulo siguiente da las definiciones de "gobierno republicano y democrático representativo". Esta parte, a juicio del señor Bruna, debiera estar también dentro de la definición del dogma del Estado. Debido a que hay consenso de que el sistema de gobierno chileno deberá ser presidencial,

creo oportuno agregar también esta cualidad dentro de la definición, sin dejarla entregada a la simple interpretación de los textos, debiendo éstos estar iluminados con la definición que el propio constituyente dé desde el comienzo. Las cualidades que se señalan a la democracia, como social, orgánica, y de participación, le parecen muy acertadas.

El documento aborda luego el estudio, definición y clasificación del poder, haciendo —a su juicio— una acertada clasificación del poder político y del poder social. No obstante, expresa una reserva sobre la definición de poder político. Se señala que “su ejercicio estará entregado a los órganos o Poderes del Estado, generados por medio del sufragio universal”. Cree que hay una generalización exagerada y, al mismo tiempo, una limitación, porque el poder político no sólo será aquél emanado del sufragio universal. Poder político, poder de decisión o de gobierno, serán también otros órganos que estén expresando realidades del Estado, funciones propias y exclusivas del Estado, como será, por ejemplo, la Administración de Justicia. Mal resulta, entonces, que se esté definiendo al poder político —en el cual se incluirá al Poder Judicial y a toda la Administración de Justicia— como un poder emanado del sufragio universal. Estima que en esto ha habido un poco de ligereza, ya que no cree que los señores miembros de la Comisión estén pensando en que todo el poder político nacerá del sufragio universal. Hace esta aclaración porque se imagina que ha habido una omisión, simplemente.

En cuanto al poder social, le parece muy bien y muy estratégica la división que se hace, entre lo político y lo propiamente social, a fin de no mezclar ni las funciones ni las atribuciones de unos y de otros. Pero, así como en el caso anterior señaló una omisión, aquí expresa que hay tal vez una exageración y falta de definición. Todo el poder político, agregó, se hace radicar en los partidos políticos y en las autoridades que esos partidos elegirán mediante el sufragio universal, o en los entes intermedios entre el individuo y el Estado, pero haciendo una omisión del individuo singular. Pareciera que se pretende ir hacia una colectivización: todo al Estado o todo a los grupos intermedios.

Así como el derecho de asociación implica el reconocimiento de que el individuo puede participar libremente en todos los organismos, sociedades y grupos a que su vocación lo llame, está también dentro de su libertad el no participar en ninguno. La exageración de que todo el poder esté políticamente adscrito a ciertos órganos emanados del sufragio universal o esté en estos otros órganos intermedios, le parece bien, pero haciendo la salvedad de que siempre habrá que respetar al individuo que no desee participar en esos grupos, al que, sin embargo, deberá por lo menos respetársele su derecho de opinión, su libertad de petición respecto de la autoridad, etcétera. No podrá ser obligatorio, para escuchar a un individuo, que forme parte de un grupo o de una asociación, porque ello atenta contra su libertad.

Le parece muy sabia y prudente al profesor Bruna la decisión del documento



de suprimir a los partidos políticos el monopolio de la representación política y de limitar sus funciones sólo a las relacionadas con carácter político; sin inmiscuirse en las actividades económicas o sociales del país, en cuanto no impliquen decisión política. Es necesario que existan organizaciones representadas por fuerzas sociales o agrupaciones gremiales dotadas de los medios para cumplir sus finalidades y de la consiguiente prohibición de inmiscuirse en la órbita política, que les queda reservada a los otros órganos, partidos y corrientes políticas

Evidentemente, agregó, será necesario dictar un estatuto muy cuidadoso de los partidos políticos para que la declaración cobre vigencia. Sin embargo, manifiesta una duda, aún no resuelta, en la seguridad de que los miembros de la Comisión podrán encontrar la mejor solución. Los partidos políticos, de hecho, prosiguió, han tenido en Chile el monopolio de las decisiones políticas, limitando la participación de los individuos, al plantearles ciertas alternativas, más allá de las cuales el que no pertenece a la colectividad está absolutamente imposibilitado de escoger. Incluso el memorándum contiene una afirmación que dice que "el pueblo tiene derecho a escoger entre alternativas reales". ¿Hasta dónde, se pregunta el señor Bruna, serán alternativas reales aquéllas que el pueblo pueda escoger, si serán los partidos los que en definitiva le van a imponer su pensamiento?

El individuo, si no forma parte de un partido político o si, formando parte, no tiene acceso al poder dentro de la colectividad, no tendrá posibilidad de que su opinión influya. Es muy difícil resolver el problema, pero cree que mediante una democratización de los partidos políticos se puede lograr la solución de modo que no sean los mismos grupos los que siempre dirijan los partidos, sino que haya dentro de ellos una participación popular, que permita, entonces, a todos, tener cierta ingerencia en las decisiones y en la presentación de las alternativas que se van a entregar al pueblo elector. Ha pensado, agregó, en el caso norteamericano de las grandes convenciones de los partidos que generan sus candidatos desde la base; pero, evidentemente, eso solamente podrá tenerse presente, ya que la idiosincrasia y costumbres de Estados Unidos son distintas de las nuestras.

En el capítulo siguiente, sobre procesos electorales, se señala que el poder político originario, esto es la soberanía, residirá en el pueblo chileno. Le parece muy bien tal afirmación, pero añade que preferiría una definición más cabal de este soberano que va a ser el pueblo chileno. La Constitución vigente señala que el soberano es la "nación", pero de hecho ese término ha sido dejado atrás por el de "pueblo organizado". Esta mención del pueblo chileno le da la impresión al profesor Bruna de que tiene mucho espíritu patriótico; pero no es una definición cabal en sentido político-jurídico. Habría entonces que señalarle a este pueblo, prosiguió, cuáles son efectivamente sus derechos. Cree que, dentro de este espíritu, recogiendo una experiencia reciente, habría que otorgarle la propiedad de su soberanía: que la delegación que el pueblo hará en las autoridades no significará una enajenación de la propiedad que tiene sobre el poder político. Así, la Constitución debería hacer una referencia clara en el sentido de que el

soberano conservará siempre la propiedad del poder y que incluso, en uso de su legítimo derecho, en alguna medida o en algún momento en que estime oportuno, cuando su mandatario haya perdido el título que él le dio, podrá recuperarlo. Todo el proceso importante que vivió nuestro país y que desencadenó el 11 de septiembre estuvo avalado por este concepto de la legitimidad del ejercicio del poder y de la propiedad que el soberano conservaba de cambiar a su autoridad cuando ésta había caído en un vicio de ilegitimidad. Cree importante que este principio —que en doctrina está muy reconocido— quede incorporado al texto constitucional en la forma más conveniente.

Dentro del mismo capítulo de los procesos electorales, estima necesario, aparte la afirmación de que “se ampliará y perfeccionará el sistema que otorga la tuición del orden público en los actos electorales a nuestras Fuerzas Armadas”, se contemple la creación de un órgano absolutamente independiente de los demás que tenga como misión la conducción de todos los procesos electorales. Nuestra experiencia, agregó, ya es bastante como para que esté clara la necesidad de que en ninguna parte del proceso electoral, desde su gestación hasta la entrega de los resultados de las elecciones, tengan ingerencia ni el Poder Legislativo ni el Poder Ejecutivo. Para la seriedad, pureza, prestigio de los procesos electorales, de los cuales emanarán, evidentemente, las autoridades políticas del país, estima indispensable que ellos estén entregados a un órgano absolutamente independiente, dotado de la fuerza y de los medios necesarios para cumplir su cometido y encomendándolos a personas de calidad moral, preparación y prestigio dentro del país, intachables.

Finalmente, se plantea en este capítulo un deseo de evitar las elecciones extraordinarias innecesarias. Cree que es obvio que se traten de evitar las elecciones de tal carácter. Pero, aún cuando no sabe si está definido si se juzgarán innecesarias todas, desea adelantar su opinión en dos aspectos sobre la materia. No es partidario de que las elecciones de Presidente de la República y de Congreso Nacional, sea unicameral o bicameral, coincidan. Prefiere la práctica chilena de que sean en oportunidades diferentes. En cambio, se pronuncia por mantener las elecciones extraordinarias, porque las juzga muy oportunas y convenientes. Nuestra historia política, añadió, está jalonada de hechos que demostraron la bondad de una elección extraordinaria en cuanto a la medición de la opinión pública en determinado momento. Ante grandes decisiones, parece bueno hacer, no una encuesta de tipo científico, sino una encuesta realmente electoral, una elección, que muestre a los líderes políticos y a las autoridades, el estado de orientación de la opinión pública.

El capítulo siguiente sobre el Poder Ejecutivo declara que Chile es un país presidencialista. Cree que esta definición debiera ser incluida, como dijo, en la parte dogmática de la Constitución. En seguida, concuerda con los conceptos portalianos de gobierno fuerte, impersonal, de amplios poderes, pudiendo añadirse los de autoritario y justo, que son atributos del mismo poder.

Se declara, en seguida, totalmente partidario del régimen presidencial. Mientras más autoritario y más justo, mejor aún. No le teme a la entrega de mayores facultades, si ello, y como el documento lo señala, va unido a una efectiva fiscalización. Evidentemente, el nuestro es un régimen presidencial que no era perfecto en cuanto daba mayores atribuciones al Presidente de la República sin otorgar eficacia a las funciones fiscalizadoras de la Cámara política. Si se establecen copulativamente ambas cualidades, cree que puede ser la mejor solución para la conducción moderna, ágil y dinámica del Estado por la autoridad política principal que es el Presidente de la República.

A continuación, expresa su acuerdo con el profesor Cuevas en el sentido de que a quien postule al cargo de Presidente de la República, a quien se le van a dar tantas atribuciones y en quien residirá la plenitud de la potestad ejecutiva y gran parte de la legislativa, se le deben exigir requisitos de elegibilidad difíciles de cumplir. En algunas partes, el documento limita la independencia del ciudadano elector para escoger a sus autoridades, y en otras, restringe su participación en nuestra vida cívica. Si se les impone prohibiciones a las personas, con lo cual se rompe ese ideal absoluto de libertad que el profesor no comparte, debe también, y con mayor razón, imponerse a quienes que no siendo elegidos, serán autoridades como sucede con los Ministros de Estado o con las altas autoridades ejecutivas del país, las que en la época actual, son tanto o más importantes, a veces, que los propios Ministros y, en muchas ocasiones, que los parlamentarios. Vicepresidentes ejecutivos, consejeros nacionales, jefes de instituciones, etcétera, tienen en sus manos un poder de decisión muchísimo mayor que el que hoy día tiene un Ministro de Estado. Evidentemente, hay que señalarles a estas personas que cumplan requisitos de idoneidad y otros, que aseguren un nivel óptimo de capacidad, de honorabilidad y de prestigio en el desempeño de sus funciones. Por cierto, el Presidente de la República, como la más alta autoridad, debe cumplir los requisitos más difíciles. Hoy día, se da el caso de que para postular al cargo de Presidente de la República se exigen menos requisitos que para ser elegido Senador, lo que le parece realmente absurdo.

Respecto del Poder Legislativo, considera magnífica la definición que se señala en cuanto a que el Congreso, por su composición, es el órgano más representativo de la opinión pública. Le parece oportuno, en cuanto a los requisitos de quienes van a postular o a ejercer el cargo de congresal, sea de una o de dos cámaras, que se simplifique todo el sistema de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones que existen actualmente en la Constitución, que se presta para muchas interpretaciones, por ser desgraciadamente poco claro. En esta misma parte, es partidario de incorporar los requisitos de elección, de modo de seleccionar mejor a los postulantes a los cargos de parlamentario. Todo ello, evidentemente, irá en beneficio de la calidad de los congresistas, de sus actuaciones y, en definitiva, de la calidad de la legislación que se dicte.

La declaración de principios que señala el documento respecto de la ley, la encuentra absolutamente atinada y no tiene ninguna objeción que

formularle, en cuanto sea norma de carácter general, que se dicte con prontitud, que sea racional y oportuna, que tenga asesoría técnica permanente y orgánica, y que en su discusión participen los organismos de base social. Estima que deben ser siempre los legisladores quienes hagan las leyes, ya que los técnicos no tienen esa visión global, general y de conjunto que tiene el político, el que tampoco está vinculado por amarras infranqueables al grupo, sector o interés que está representando. Cree que si sólo se da una simple asesoría y se les otorga a los técnicos la oportunidad de que participen en la elaboración de la ley con mayor facilidad, se mantendrá a los políticos en su campo propio de actividades y a los dirigentes gremiales, representantes de otros organismos intermedios, en la órbita de sus funciones propia, sin que se produzcan confusiones.

El establecimiento de categorías dentro de las leyes lo considera muy acertado. En efecto, se señalan leyes complementarias y ordinarias, con distintas nomenclaturas, lo que tiene trascendencia para los quórum de aprobación o de modificación de las mismas.

El capítulo siguiente, trata sobre los conflictos de Poderes que son tan graves y tan importantes. Evidentemente, la distinción de políticos o de jurídicos lleva a la conclusión de cuál será el órgano competente para dirimirlos. Se declara totalmente conforme con este capítulo.

En cuanto al Poder Judicial expresa que le atribuye la importancia más grande dentro de nuestro ordenamiento jurídico en cuanto a la preservación del Estado de Derecho. En definitiva, afirmó, la existencia y vigencia de las libertades públicas está entregada a lo que los tribunales hagan en favor de las personas que ven amenazadas o conculcadas sus libertades. Evidentemente, hay que dar el máximo de atribuciones al Poder Judicial, dentro de una completísima independencia y autonomía, para que su acción no se vea entrabada, interferida ni presionada por otros órganos de Poder. La independencia y la inamovilidad de los jueces son los pilares fundamentales de un Poder Judicial necesario para salvaguardar las libertades públicas y consolidar el Estado de Derecho.

Se plantean dentro de este deseo de autonomía, conceptos relativos a la autonomía funcional y a la económica. La funcional, evidentemente, la debe tener, y habrá que completarla con todo aquello que ahora falta. Tal vez, lo anterior no sea propio establecerlo en la Constitución, porque basta que ésta declare dichos conceptos fundamentales para que ellos se conviertan en realidad mediante leyes constitucionales o, incluso, leyes normales, siendo a su juicio preferible las primeras.

Respecto de la autonomía económica, será conveniente hacer una declaración en la Constitución; pero también será la ley la que deba llevarla a la práctica.

En cuanto a la generación del Poder Judicial, expresa no ser partidario de una generación propia. Acepta, en cambio, la generación mixta de Poder

Ejecutivo y de Poder Judicial, como está establecido actualmente; la que se podría perfeccionar mediante la creación de ciertos requisitos objetivos que deban cumplir los candidatos a jueces o a ministros. No con respecto a los requisitos de edad, o años de abogado, o de permanencia en el cargo de jerarquía inferior, sino que será necesario exigir ciertos requisitos de mayor preparación, cultura, versación y de mayores estudios en el desempeño de sus funciones.

El cargo que actualmente está desempeñando en la Administración Pública, agregó el señor Bruna, lo ha puesto en contacto con este problema. Estima difícil la decisión en muchas ocasiones entre los candidatos integrantes de una terna o de una cinquena cuando solamente se presentan antecedentes de tipo estadístico, como son los de edad, años de servicios, de lugares en que se ha cumplido ciertas funciones; pero no hay nada relacionado con la capacidad humana del funcionario. Cree que eso sería lo único en lo cual se atrevería a proponer ciertas modificaciones en este párrafo, sin compromiso en cuanto a que esto deba pertenecer a la Constitución o simplemente ser objeto de normas legales comunes.

Se señala en el documento que será imprescindible el abaratamiento de la justicia; pero, además, que debe crearse una administración de justicia de carácter vecinal. Cree que esta última materia aún no está suficientemente aclarada como para darle rango constitucional a ese tipo de tribunales. Aun cuando hay tiempo para que los constituyentes aprecien la realidad del país, el señor Bruna prefiere, antes de darle rango constitucional, esperar el resultado de la experiencia. Por el momento, formula sus reservas sobre este tema.

Darle a la función profesional del abogado el rango que merece en la Constitución, le parece también una excelente idea.

Todo el capítulo sobre la fuerza pública que se trata a continuación, y como lo dijo al iniciar su intervención, será indispensable refundirlo con el reconocimiento de la importancia que las Fuerzas Armadas tienen hoy día no sólo en la defensa exterior del país, sino también en la seguridad nacional que involucra conceptos mucho más ricos de carácter moral, social, político y seguridad interna.

El capítulo sobre el desarrollo económico que figura en seguida, se basa en que es indispensable implantar un sistema jurídico que dé confianza a la creación, al trabajo y a la inversión privados. Por cierto, que debe ser así, agregó el señor Bruna, pero cree que el factor confianza que se persigue para obtener el desarrollo económico deberá estar fundamentalmente basado en el reconocimiento constitucional del derecho de propiedad. Serán muy nobles las declaraciones que se puedan hacer sobre la confianza en el sistema jurídico, en la creación, trabajo e inversión privados, pero, si constitucionalmente y de manera eficaz no se establece el respeto al derecho de propiedad, jamás habrá confianza para el desarrollo económico. Es fundamental que este capítulo realce y reconozca ese concepto del

derecho de propiedad, afirmó el profesor Bruna.

El capítulo político que cierra este documento, manifestó el señor Bruna, hace digno de felicitaciones a los miembros de esta Comisión, quienes lo redactaron y aprobaron. Lo estima fundamental, importante y de gran acierto su inclusión y su contenido. El fortalecimiento del sistema democrático y del Estado de Derecho; la creación de una sólida conciencia democrática; la referencia a los partidos políticos, aun cuando antes ya las hay, pero nunca está de más reforzar estos conceptos que son el credo de la Constitución; que los partidos políticos deban organizarse y actuar conforme a los principios democráticos y que se prohibirá la existencia de aquellos que atentan contra ese sistema, le parece que significa que finalmente se ha logrado un consenso unánime en nuestro país en el sentido de que así debe ser.

Recordó, en seguida, los debates que se suscitaron en Chile, en 1948, cuando se dictó la Ley de Defensa de la Democracia, como también los que se produjeron en 1958, cuando se derogó la misma. Estima que muchas personas, muy bien inspiradas pero con alguna dosis de ingenuidad, votaron por la derogación de esa ley en aras de una libertad y de una igualdad que llevaban en sí el germen de la destrucción del Estado. Fue preciso que casi se llegara a la destrucción real del Estado para que todos tomaran conciencia de que no es posible permitir que ciertos grupos que atentan contra el orden, la seguridad, la estabilidad y la definición del Estado, crezcan. Entonces, será necesario, primero, definir al Estado con todo su dogma, para que sea posible impedir a ciertos grupos organizados o a ciertos individuos aislados, la acción en contra de la estabilidad del Estado. Con respecto a las otras referencias relativas a la actividad gremial, sindical y organismos de base intermedios, a las necesidades de adoptar un sistema electoral adecuado para que los Gobiernos que resulten elegidos sean expresión de una real mayoría, declara identificarse plenamente con ellas.

Al final de este capítulo, expresó, hay ciertas referencias que tal vez están hechas sin mucha profundidad, como sucede con el párrafo penúltimo, que se refiere a la existencia de un tribunal que pueda declarar de manera general la inconstitucionalidad de las leyes y decretos con fuerza de ley, y la ilegalidad de los decretos que han sido objeto de insistencia. Pero, como ello será, evidentemente, motivo de discusión particular dentro de esta Comisión, no constituye un tema importante para una exposición de metas u objetivos fundamentales. Sin embargo, desea que conste su opinión en el sentido de que, junto con darle efectos generales, es decir, otorgar el carácter de inconstitucionalidad al actual recurso de mera inaplicabilidad, daría también acción pública a todos los ciudadanos para solicitar esta declaración, sin que sea necesario que se plantee un caso concreto y actual donde estén amagados los intereses del recurrente.

Estima que si se va a dar el carácter de generalidad al efecto, debería darse también la generalidad de acción a todas las personas. A veces, por falta de ilustración, de recursos o de oportunidades, quedarán vigentes normas que afectan a ciertos individuos porque no están capacitados para hacer el requerimiento correspondiente. Como es evidente, éste es un defecto que será necesario corregir dando asesoría jurídica a todos. Pero, para la seguridad y prestancia de la Constitución, es indispensable que, frente a un precepto violatorio de ella, cualquier individuo pueda pedir la declaración de inconstitucionalidad, aún antes de que entre en vigencia el precepto.

La última parte, agregó, se refiere a la reforma de la Constitución. Solamente se hace una referencia a que ciertas materias, por revestir importancia fundamental, deben requerir un régimen distinto que, sin llegar a ser de tipo rígido, ponga más dificultades a sus modificaciones; sobre todo, porque la Constitución que en definitiva salga del trabajo en que está empeñada esta Comisión y de otros aportes que reciba en lo futuro, se supone que será de muy buena calidad.

Estima que la Constitución no debe instaurar un sistema que permita su modificación en forma fácil, como se pudo comprobar en los últimos años. Se inclina el señor Bruna por la idea de imponer requisitos más difíciles, tanto en relación con el quórum como con la iniciativa, conviniendo en que respecto de algunas materias deberá haber aún requisitos más exigentes.

Pero hay algo que la experiencia enseñó, agregó el señor Bruna: se instrumentalizó el resorte de la reforma, perdiendo toda prestancia, fijeza y seguridad el texto constitucional. Ciertas limitaciones de iniciativa legal, por ejemplo, fueron sorteadas hábilmente por los políticos al recurrir a la posibilidad de reformar la Carta Fundamental, para lo cual no había ninguna limitación.

Y nuestra Constitución Política fue realmente vejada, en el último tiempo, por cualquier número de proyectos de mínima importancia que le restaban esas características tan indispensables que son su fijeza y su prestancia.

Finalmente, el señor Bruna agradeció a los señores miembros de la Comisión la invitación que le formularon para exponer sus ideas.

El señor OVALLE interpretando el sentimiento de los miembros de la Comisión agradece el aporte, tan eficaz como ilustrado, que los distinguidos profesores de la Universidad Católica han prestado al trabajo de la Comisión de Reforma Constitucional.

En segundo lugar, expresa que desea hacerse cargo y responder una pregunta que se formuló el señor Guillermo Bruna y a una afirmación que él mismo hizo respecto de cierta ligereza en que habría incurrido la Comisión al tratar el concepto de "poder político". En lo relativo a lo primero, el señor Bruna se preguntaba si el concepto de soberanía que la nueva Constitución consagraría sería el de la soberanía nacional, el de la soberanía del pueblo o

popular o la del pueblo organizado.

El señor Ovalle estima que la respuesta correspondiente se puede encontrar en ciertas referencias que se contienen en el capítulo relativo a los Procesos Electorales, en donde resulta claro que la Comisión está pensando en la soberanía popular y, dentro de ésta, en la del pueblo organizado, de lo cual fluye la consagración de expresiones que signifique al pueblo una participación política real, activa y responsable, con lo que se estaría cumpliendo o tratando de cumplir las exigencias de una etapa posterior al concepto de la soberanía popular. Se trata, naturalmente, agregó, de un concepto que se deberá discutir, precisar, aclarar y proyectar en disposiciones concretas cuando se llegue al capítulo respectivo dentro del trabajo de redacción de la Comisión.

Con respecto a la observación del profesor Bruna, en la que imputa ligereza a la Comisión por cuanto al precisar que el poder político —según él— estaría entregado a organismos generados por medio del sufragio universal, se excluiría, de acuerdo con su opinión, a organismos que disponen de dicho poder, especialmente a los que forman parte del Poder Judicial, el señor Ovalle manifestó que en esta materia se produjo en la Comisión un debate acerca de la conveniencia de incorporar algunos términos consagrados por la evolución constitucional, particularmente sobre el concepto de soberanía, y que, el señor Presidente de la Comisión, con gran acierto, sintetizó estas opiniones haciendo sinónimos los conceptos de "soberanía" propiamente tal y "poder político". El señor Ovalle expresa que rinde homenaje al señor Presidente, porque ese propósito lo cumplió cabalmente sin caer en la nomenclatura general del derecho constitucional y, por eso, se aprobó su redacción. El señor Presidente, por propia iniciativa, agregó el señor Ovalle, fijó para los efectos del Memorándum, un concepto de poder político, del cual se excluyó, por cierto —y tenía que ser así—, al Poder Judicial, porque dice que "se entenderá por poder político el poder de decisión o de gobierno en los asuntos generales de la Nación", con lo cual resulta claro, o procedente al menos, que estos organismos que ejercerán el poder político; es decir, que decidirán sobre los asuntos generales de la Nación, deben generarse por medio del sufragio universal.

Comprende el señor Ovalle la objeción del señor Bruna, pero estima que ella sería válida si se hubiera empleado la expresión "poder político" en términos generales, como la ciencia política o el derecho constitucional lo definen. Pero la Comisión adoptó una definición propia, que está contenida en el Memorándum y que así definido el poder político, se debe estar de acuerdo con la conclusión que fluye de ese concepto, ya que las decisiones generales —y el Poder Judicial no puede adoptar decisiones generales de orden político— deben ser acordadas por organismos generados por medio del sufragio universal.

El señor Ovalle expresa que da esta respuesta para los efectos de aclarar que el trabajo de la Comisión no adolece de ligereza, y considera que, de no haber estado definido el poder político en la forma anotada, la observación



del profesor Bruna, habría sido muy atinada, como todas las que él formuló durante su acertada intervención. Por lo mismo, rinde homenaje a la precaución y al buen espíritu que anima al Presidente de la Comisión Constituyente.

En seguida, el señor Ovalle consulta a los profesores invitados si estiman conveniente o inconveniente la incorporación del referéndum como procedimiento de aprobación de la reforma constitucional y dentro de ello si estiman conveniente distinguir entre las reformas parciales de la Constitución y las sustituciones que se le pueden hacer a su texto.

El señor CUEVAS responde que, en su opinión, el referéndum se hace procedente respecto de determinadas reformas constitucionales. Es evidente, agregó, que todo depende del texto que, en definitiva, se promulgue. Dentro de la estructura constitucional, prosiguió, no todas las reformas constitucionales tienen el mismo alcance ni pueden producir el mismo efecto respecto de la estructura y vida política del país. Así como algunas constituciones han contemplado las cláusulas pétreas, cuya reforma es muy difícil y, eventualmente, imposible en algunos casos, piensa que todo lo que diga relación con la definición y con la estructura política fundamental, debe ser materia de referéndum. Y no sólo de referéndum y arbitraje, sino también de ratificación. Otras reformas constitucionales que no tengan una relación tan directa con este aspecto matriz o esencial del proyecto, deben ser sancionadas por otros procedimientos.

El señor BRUNA reiteró que estimaba necesario poner ciertas dificultades al proceso de reforma constitucional para dar mayor estabilidad y riqueza a su texto. Si para el profesor Ovalle, agregó, los términos "plebiscito" y "referéndum" son sinónimos, en este caso, se declara partidario de su implantación. Estima que es una manera de evitar que los mandatarios del soberano puedan hacer una reforma constitucional sin la aprobación de éste. Ya se verá si será más apropiado un referéndum de consulta, de decisión o un plebiscito. Inclusive, la fórmula venezolana de hacer diferencia entre las meras reformas y las enmiendas de más importancia dentro de la Constitución, podría ser un camino para dividir las materias que serían sometidas a una consulta u otra, porque tal vez las de menor importancia podrían quedar entregadas al solo criterio del constituyente.

El señor ORTÚZAR (Presidente) recuerda a este respecto que el Memorándum, desde luego, se pronuncia por la conveniencia del referéndum o plebiscito en el caso de modificaciones al régimen democrático, separación de Poderes y garantías individuales y sociales, sin perjuicio, naturalmente, del estudio que la Comisión efectúe más tarde sobre el particular.

El señor OVALLE consulta a los señores profesores si son partidarios de incorporar las instituciones de gobierno semidirecto, como el referéndum o iniciativa popular en materia constitucional y/o en materia de leyes ordinarias.

El señor CUEVAS manifiesta que la respuesta en cuanto dice relación a la incorporación de instituciones semidirectas relativas a materias de orden legal, la encuadrará dentro del contexto en que visualizó el Poder Legislativo. Recuerda que en su concepto, la decisión legislativa — distinguiendo entre la decisión legislativa y la elaboración propiamente tal de la norma— debía quedar entregada a los partidos políticos y a las corrientes políticas que formaran parte de lo que denominó “Cámara Única” y, también, eventualmente, en caso de rechazo de ciertas materias de orden legislativo, a la decisión última del pueblo mediante el expediente del plebiscito.

En materia de tipo constitucional general, expresó, sin embargo, ser enemigo de la generalización apriorística de los mecanismos de gobierno semidirecto, aun cuando los estima oportunos en función de la importancia y trascendencia que para la estructura institucional definitiva del país, pueda tener la decisión que se adopte.

El señor BRUNA manifiesta que respecto a la incorporación de las instituciones de gobierno semidirecto en cuanto se relacionan con la iniciativa constitucional, ha emitido opinión en el curso de su intervención. Agrega que, considera positiva la incorporación en nuestro ordenamiento del sistema semidirecto de iniciativa legal. Inclusive, si la participación del pueblo queda limitada a las alternativas que le presenten los partidos políticos, este sistema será una especie de correctivo con que el pueblo en determinado momento, y de modo facultativo, podrá iniciar cierta legislación.

El señor OVALLE consulta a los señores profesores si son partidarios de ampliar el ámbito del recurso de amparo y dejarlo, en consecuencia, vigente para la defensa, no sólo del derecho de la libertad, sino también de los demás derechos humanos.

El señor CUEVAS respondió negativamente, porque estima que el recurso de amparo debe seguir existiendo en función de su origen, que es proteger, fundamentalmente, la garantía de la libertad personal. Lo contrario, que no está además comprobado por una tradición o experiencia, podría desvirtuar, eventualmente, la naturaleza y los objetivos del recurso.

El señor BRUNA lamenta discrepar del criterio del profesor Cuevas. Estima que lo más enriquecedor, la garantía más eficaz de la vivencia de los derechos humanos reconocidos por la Constitución, es otorgar indiscriminadamente la mayor cantidad de recursos a los particulares que vean amagados sus derechos por un abuso de autoridad o por desconocimiento de aquéllos por parte de los demás individuos de la colectividad, y al mismo tiempo, dotar a los tribunales de todos los elementos necesarios para que puedan fallar en mejor forma y con la mayor oportunidad los recursos que se planteen.

El señor OVALLE expresa que ambos profesores se han referido a la necesidad de establecer requisitos de idoneidad para aspirar al cargo de Presidente de la República, por lo que considera que sería muy ilustrativo que, por vía referencial, indicaran, cuáles, en su concepto, podrían ser o cuál es la línea que deberían seguir los requisitos de idoneidad que se consignaran en la Carta Fundamental.

El señor CUEVAS en términos muy generales expresó que es evidente que los requisitos deben estar en relación con la naturaleza e importancia de la función fundamental que ejerce el Presidente de la República, cual es administrar el Estado. La función de administrar hoy en día, prosiguió, se ejerce mediante los órganos administradores, cuya complejidad y tecnicismos deben ser fácilmente aprehensibles y dominables por el titular del Poder Ejecutivo.

Desde luego, se inclina —dejando de lado los requisitos de edad y los comunes a la elegibilidad— por determinados requisitos de carácter especial, de formación profesional-técnica específica, por alguna tradición o experiencia en ciertos niveles de la Administración o en determinadas funciones académicas y por un cierto grado o período de experiencia en esas actividades. A juicio del señor Cuevas, no basta reunir los requisitos profesionales-técnicos exigidos, si el candidato no ha tenido la oportunidad de confrontar esta experiencia o formación con la realidad a través del ejercicio profesional durante cierto lapso; por ello, cree importante agregar el requisito de exigir determinado tiempo de experiencia en la función o en los cargos que se desempeñan en virtud de dicha formación. Se exigía, por ejemplo, a los miembros del Tribunal Constitucional cierto período de ejercicio de la profesión, agregó el señor Cuevas. ¿Por qué no exigir, entonces, al Presidente de la República, si debe ser profesional, que cumpla con determinada experiencia académica o en diversos órganos del Estado en que haya desarrollado esa actividad por determinado período?

El señor BRUNA considera muy interesante la pregunta del profesor Ovalle, porque, después de las declaraciones y los deseos, es necesario descender a la realidad.

Si ha coincidido con el profesor Cuevas, agregó, en señalar requisitos de idoneidad para postular a la Presidencia de la República es porque tal aspiración está inserta en el ambiente: la razón, la cordura y la sana lógica exigen que debe ser así. Pero es difícil llegar a concretar cuáles son los requisitos. A su juicio, en términos generales, tocante a la edad, no menos de la que se exige a otros mandatarios; tal vez más. Pero en cuanto a capacidad y experiencia, aún no encuentra el requisito concreto. Sin embargo, se puede expresar: el Presidente de la República debe ser un hombre que se haya desempeñado como trabajador dentro del país, que haya tenido éxito en su trabajo, y que no sea alguien que nunca haya sido útil para nada: que no sea, en síntesis, un profesional de la inutilidad.

El señor OVALLE manifiesta que aceptado el hecho que deben crearse

tribunales en lo contencioso-administrativo, en concepto de los señores profesores, ¿deben estos tribunales depender de un tribunal contencioso-administrativo especial superior o de la Corte Suprema, en donde se unificaría todo el ámbito jurisdiccional?

El señor CUEVAS expresó que en esta materia hay dos posibilidades para escoger. Se puede, por ejemplo, tener como doctrina, como modelo, el caso francés, en que hay una estructura de justicia administrativa distinta que se va separando en los diferentes tribunales e instancias administrativas y en cuya cúspide está el Consejo de Estado. Hay otro modelo en que la justicia administrativa no es sino una especialidad de la justicia en general. En tal sentido, ella queda sujeta a la supervigilancia del órgano o tribunal superior que existe.

En nuestro país la justicia administrativa parece en la Carta de 1925 sólo en el papel, sin que tenga ninguna vigencia ni vivencia al respecto. Aún cuando se pudiera establecer un sistema de tribunales administrativos separados y liberados del Poder Judicial, cree que es preferible no intentarlo. Aprovechando la seriedad y responsabilidad con que la Corte Suprema vela por la administración de justicia en general dentro del país, opta por que los tribunales administrativos queden bajo su jurisdicción.

El señor BRUNA señala que no es partidario de apartarse en esta materia en la experiencia y las costumbres chilenas. Dentro de las nuevas realidades, la nuestra no ha cambiado: en Chile los tribunales especiales no han dado sus frutos. Así, la Contraloría General de la República, con muchas cualidades, no sirve como tribunal administrativo, tampoco el Servicio de Impuestos Internos, el Tribunal Aduanero, los tribunales de avalúos, los agrarios, etc. Tienen una complejidad y una dificultad de funcionamiento insalvables; sobre todo en los casos de traslados del personal de una provincia a otra, de un departamento a otro, en donde se deja al tribunal sin funcionar.

Se declara totalmente contrario a la creación de nuevos tribunales especiales. Personalmente, agrega, aprovechando la magnífica calidad de los tribunales de justicia y la gran preparación de los jueces letrados, el profesor Bruna entregaría la responsabilidad de los conflictos emanados de los actos de administración al conocimiento de los tribunales ordinarios de justicia, sin crear ni un solo tribunal más, ni nuevas autoridades judiciales, todo ello, obviamente, bajo la tuición de la Corte Suprema.

El señor EVANS deja constancia en el sentido de que los miembros de la Comisión han tenido oportunidad de escuchar dos espléndidas intervenciones, por lo que felicita a los profesores señores Cuevas y Bruna.

Agregó, más adelante, que deseaba hacer una reflexión acerca del requisito de idoneidad que se le debe exigir a quien ejerza el cargo de Presidente de la República, el que, a su juicio, es de ineludible importancia considerar; pero piensa que es una tarea que excede toda posibilidad de llevarlo al plano de la preceptiva constitucional. El profesor Cuevas, prosiguió el señor

Evans, mencionaba, por ejemplo, que el candidato a Presidente de la República debía tener un título profesional o técnico, exigencia que nadie podrá encontrar disparatada. Igualmente, añadió, el profesor Bruna postulaba que el Jefe del Estado no fuera un profesional de la inutilidad; pero, ambas ideas, en concepto del señor Evans, se transforman en algo absolutamente imposible de institucionalizar.

En todo caso, agregó, es una preocupación extraordinariamente interesante seguir estudiando esta materia a fin de buscar la fórmula constitucional para exigir idoneidad a quien se desempeñe como Primer Mandatario de la Nación.

En seguida, el señor Evans destacó que el profesor Cuevas señaló, con toda razón, que en el proceso de generación de la norma legal había que distinguir la etapa de la decisión legislativa —que debe ser de carácter político y adoptada por los parlamentarios— de la etapa de elaboración de la norma jurídica, la que canaliza a través de tres afluentes: los parlamentarios, los personeros del Estado o los organismos paraestatales —definidos como macro Estado— y los representantes de los gremios, colegios profesionales, sindicatos, etc.; esto es, los grupos de presión que tienen interés en la legislación.

Al respecto, manifestó que le asaltaban dudas sobre si se justificaba o no en la elaboración de la norma legal, la presencia de los representantes del Estado que, en definitiva, lo son del Gobierno que ha sido elegido por el correspondiente período constitucional.

El señor Evans pregunta: ¿cómo concilia el profesor Cuevas la presencia de los representantes del Estado, con facultades decisorias, en la elaboración de la norma legislativa? Si es una asesoría técnica, agregó, cree que el Parlamento debe contar con ella, debiendo el Estado proporcionarle los elementos necesarios para tener esa colaboración especializada. Pero, si esa presencia del Estado es necesaria para elaborar la norma con facultad decisoria, estima que el Parlamento pierde su independencia, porque, evidentemente, en una proporción muy importante, los que participen en su elaboración serán representantes del Gobierno que detente el poder.

Además, consulta al profesor Cuevas si la presencia de los tres elementos en la elaboración de la norma, la visualiza como una forma permanente de legislar, esto es, con Comisiones integradas por esos estamentos y cuyos miembros tengan derecho a voz y voto, o por el contrario, como una participación accidental.

El señor CUEVAS respondiendo al señor Evans, señaló, en primer lugar, que en un Estado moderno la naturaleza y elaboración de las leyes requiere de la colaboración de cuerpos esencialmente técnicos. En segundo lugar, es necesario tener presente la constante intervención del Poder Ejecutivo en el proceso de formación de la norma, en que el Presidente de la República se transforma en colegislador a través de sus órganos y asesoría técnicos. Si

se analiza cuidadosamente la facultad de veto presidencial y consecuentemente los quórum que requiere el Parlamento para imponer su criterio, se llega a la conclusión de que ha sido el Presidente de la República quien generalmente ha orientado el sentido de la legislación. En tales casos, la norma, prácticamente, ha sido elaborada, en gran medida, por los cuerpos asesores del Primer Mandatario, por lo que no sería una novedad, en cuanto a sus efectos, que ellos se incorporaran en el seno mismo del Parlamento a confeccionar la norma jurídica.

La inquietud podría estar, agregó, en que dichos asesores técnicos, sin ser representantes populares, voten y resuelvan en circunstancias de que no han sido elegidos en sufragio universal. Pero ellos, a juicio del señor Cuevas, representan el aporte insustituible de la estructura administrativa del Estado que conduce el Presidente de la República y que, en la elaboración de la norma jurídica, se pretende que sea eficiente. Muchas leyes, agregó, han resultado inoperantes o inaplicables por no haberse consultado los aspectos técnicos indispensables para ponerlas en ejecución. Han prevalecido en dichas leyes consideraciones políticas y han sido desoídos los aspectos técnicos indispensables para que la norma sea operante y tenga las condiciones de eficacia que la hacen, como dijo, asumir la majestad de la ley. Si una ley ordena poner a disposición de un determinado organismo determinados recursos, ella no se podría aplicar si los recursos no existen; siendo, en este caso, organismos técnicos del Estado los cuales disponen de antecedentes técnicos para demostrar que es posible tal destinación. Al no tener dichos organismos ninguna participación en la elaboración de la ley, ella —aunque sea obligatoria— será un instrumento inaplicable.

En la administración del Estado, agregó el señor Cuevas, la función legislativa es muy importante, porque si la actividad administradora se funde en la ley y ésta es mala, inoperante e inconsulta, dicha actividad se resiente. Un Estado moderno debe tener, al margen de las consideraciones doctrinarias y de la separación de poderes, una interacción muy estrecha entre la función administradora —si se quiere que ésta se encuadre dentro de la norma jurídica— y la función legislativa, que es esencialmente técnica.

En consecuencia, no ve inconveniente alguno de que en la etapa técnica de decisión legislativa se integren órganos, con responsabilidad de participar, de la otra fase del gobierno del Estado; es decir, la ejecutiva. No hay que olvidar que la decisión legislativa pertenece a los políticos; y si éstos exceden el mandato del pueblo, los técnicos no podrán exceder la idea legislativa.

Con respecto a la segunda pregunta, el señor Cuevas expresó que descartaba la participación accidental de los personeros u órganos técnicos que integren o formen parte del Poder Legislativo. Es decir, esa participación de representantes técnicos altamente calificados, de lo que llamó "macro Estado", y la de los grupos intermedios o gremiales, debe ser permanente. En este sentido, la elaboración de la norma, que requerirá de

discusión y decisiones, debe contar con la participación y decisión favorable de esos representantes que no son parlamentarios y que actuarán junto con éstos.

El señor OVALLE expresa que le encuentra mucha razón al planteamiento del profesor Cuevas, pero estima que sus conclusiones son producto, en alguna medida, de los vicios en que incurrió el propio Poder Legislativo, porque las deficiencias de la ley, obedecían a que ella comprendía, desde el punto de vista conceptual, disposiciones que no tenían tal carácter. El legislador, al invadir el campo reglamentario, menoscababa el propósito del constituyente, agregó. A su juicio, para lograr un ordenamiento legislativo adecuado, además de entregarle a la ley las materias propias de carácter político y doctrinario, habría que consultar otras de jerarquía superior que podrían ser llamadas cuadros, básicas o normativas, a fin de devolverle a la ley su cualidad de norma de general aplicación.

Estima el señor Ovalle que los propósitos que persigue el profesor Cuevas se pueden cumplir sin necesidad de adscribir al proceso legislativo mismo, con facultad decisoria, a los representantes del Poder Ejecutivo. A su juicio, basta que el Poder Legislativo cuente con la asesoría técnica necesaria que aporte el Ejecutivo y que los parlamentarios observen su propia responsabilidad para que el objetivo que persigue el profesor Cuevas, de darle eficacia a la norma legal y permitir que sus disposiciones respondan a los propósitos políticos deseados, se cumpla en forma satisfactoria.

El señor CUEVAS aclara que no está dentro de su ánimo propender al establecimiento de las leyes reglamentarias. Pero, en su opinión, es conveniente consagrar la idea de que exista una coordinación entre el poder administrador y la función legislativa. Alguna interrelación en el proceso de elaboración de la ley debe producirse entre ambos Poderes para lograr la eficacia de la norma, agregó.

El señor EVANS concluye en que los planteamientos del señor Cuevas son muy interesantes y que, sin duda, serán objeto de estudio por esta Comisión.

En seguida, señaló que a juicio del señor Bruna, las ideas inspiradoras del texto constitucional, los valores jurídicos-filosóficos que informarán la nueva institucionalidad, deberían tener, tanto para la aplicación o interpretación posterior del texto, un desarrollo más exhaustivo que el simple enunciado, debiendo, incluso, definir esos conceptos. Consulta el señor Evans la opinión del profesor Bruna, acerca de la ubicación que debería darse a esas definiciones: si en el preámbulo o parte general o declarativa de la Carta o en la parte dogmática o preceptiva de la Constitución.

El señor BRUNA responde que para los efectos de la aplicación y de la interpretación posterior del texto constitucional es indiferente la ubicación que se dé al dogma, contenido filosófico-político o jurídico, o a la declaración de principios o ideal de la Constitución. Cree que al exégeta, al

interpretar el texto constitucional, le dará lo mismo encontrar la norma en el preámbulo, en una declaración de principios o en el articulado, ya que le será igualmente obligatoria. Sin embargo, para su aplicación, agregó, puede ser conveniente incluirla en un precepto o artículo y no en una mera declaración, porque esto último puede restarle importancia a dicha declaración. No obstante, lo que estima indispensable es definir, donde sea, los principios fundamentales que inspirarán la nueva Carta Fundamental de la República.

El señor LORCA felicita a los señores Bruna y Cuevas por las magníficas exposiciones que han hecho y sobre todo por las extraordinarias fórmulas que han insinuado, las que han permitido enriquecer los debates de la Comisión.

En seguida, expresa que desea plantear una inquietud relacionada con los partidos políticos. Pregunta ¿cuál es la relación que debe existir entre el sistema electoral que, en líneas generales, se deberá definir en la Constitución y la formación de las corrientes de opinión? ¿Estiman los señores profesores que el régimen electoral que se puede establecer en la Constitución tendrá una real influencia en la formación de estas corrientes de opinión y, por cierto, en los partidos políticos? Si es así ¿el sistema proporcional consagrado en la Carta vigente interpreta realmente el procedimiento desarrollado en el Memorándum elaborado por la Comisión, en el sentido de que es un sistema que representa a la mayoría de Chile?

El señor CUEVAS manifiesta que, a su juicio, es evidente la interdependencia que existe entre el sistema electoral y la representación política y la formación de corrientes de opinión. Se cree, agregó, que con establecer un riguroso sistema mayoritario se impedirá la existencia de corrientes minoritarias, robusteciendo, de esta manera, a los movimientos políticos. Tal situación, a su juicio, es falsa, porque siempre habrá importantes corrientes políticas excluidas, en virtud de la aplicación de un sistema mayoritario estricto. Por lo tanto, se pronuncia por la subsistencia de un sistema electoral análogo al vigente, con algunas correcciones, para perfeccionarlo.

El señor BRUNA expresó que la legislación electoral que se dicte influirá fundamentalmente en la existencia y subsistencia de los partidos políticos. Al parecer, agregó, se pretende encauzar a las corrientes de opinión pública en grandes partidos políticos, para lo cual el sistema electoral futuro tendrá que imponer ciertos requisitos para impedir la subsistencia de aquellos movimientos que no logren una adhesión importante del electorado. Cree, sin embargo, que hay que evitar que los partidos políticos se conviertan en monopolio de la opinión pública, por lo que, estima indispensable, permitir, al mismo tiempo, a los grupos que no desean participar bajo disciplina rígida, la posibilidad de tener ingerencia y relevancia en las decisiones políticas, a través de sus candidatos y, en definitiva, de sus mandatarios. Con el objeto de lograr tal propósito, es necesario crear un mecanismo que permita a los miembros de los partidos tener una real participación dentro



de sus grupos, para que éstos no se conviertan en sectas, cábalas o castas conducidas por dirigentes que no han sido generados realmente desde la base.

El señor OVALLE desea dejar constancia de su opinión con respecto a las definiciones de los conceptos fundamentales que se deben incorporar a la Constitución, ya que estima que el constituyente debe aspirar a que el producto de su trabajo tenga la mayor permanencia en el tiempo y, por lo mismo, sea capaz que el texto creado se adapte a las cambiantes condiciones de la vida de un pueblo. Por tal motivo, es contrario a que los conceptos teóricos se definan dentro del mismo texto constitucional, porque ello podría implicar que nuevas formas institucionales que, cumpliendo o teniendo cabida dentro del concepto, pudieran ser excluidas, porque la definición siempre es excluyente.

Prefiere que sean las condiciones de vida cambiantes, los conceptos doctrinarios y teóricos cada vez más evolucionados, los que vayan dándole contenido a la Carta, para que ésta pueda permanecer en el tiempo, siempre que sea capaz de amoldarse a esas nuevas condiciones. Cree que esa capacidad se pierde o se aminora definiendo, con los conceptos que el constituyente pueda tener en un momento determinado, instituciones que están en permanente evolución.

Formula esta declaración para salvar su opinión, sin perjuicio de encontrar muchas bondades en el propósito del profesor Bruna para expresar la idea que sostiene y de reconocer que la materia no puede ser fruto de una mera declaración, sino que debe ser objeto de un debate más profundo.

El señor BRUNA señala, respecto de la acotación del señor Ovalle, que es cuestión de habilidad de quien defina, simplemente, el no restringir la aplicación futura de la norma definida. Es evidente, agregó, que la definición es excluyente; pero, bien puede ser ése un factor positivo: que lo excluyente sea lo negativo, para dejar la posibilidad de enriquecer esos conceptos con nuevos aportes constitucionales.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que interpretando el sentir de todos los miembros de la Comisión y como Presidente de ella, reitera los agradecimientos por la deferencia que han tenido los profesores señores Cuevas y Bruna de concurrir a su seno, y los felicita por la brillante intervención que han realizado.

Al mismo tiempo, les hace presente que las actas de la Comisión están a disposición de los profesores de Derecho Constitucional, en virtud de un acuerdo adoptado con anterioridad.

Finalmente, la Comisión, por unanimidad, acuerda designar a las personas que se señalan como miembros permanentes de las Subcomisiones que se indican:

Subcomisión de Reforma Constitucional encargada del estudio del nuevo régimen municipal: don Raúl Celis Cornejo.

Subcomisión de Reforma Constitucional en lo que se refiere al Poder Judicial: doña María O'Nell.

Subcomisión de Reforma Constitucional en lo referente al sistema de Inscripciones Electorales, Ley de Elecciones y Estatuto de los Partidos Políticos: doña Sara Navas.

Subcomisión de Reforma Constitucional encargada del estudio del Estatuto Legal de los Medios de Comunicación Social: señora Luz Bulnes Aldunate.

Subcomisión de Reforma Constitucional en lo que se refiere al Derecho de Propiedad: señora Lucy Bravo Villagrán.

El señor ORTÚZAR (Presidente) deja constancia de que, en el caso específico de la Subcomisión del Poder Judicial, se entrevistó accediendo a la petición de la señora Romo, con su Presidente, don José María Eyzaguirre, para sugerirle la designación de la señora María O'Nell, quien le manifestó que el trabajo de la Subcomisión estaba terminado y que podía parecer como una descortesía invitarla a formar parte de ella en estas condiciones.

La señora ROMO expresó que personalmente podía solicitarle al señor Eyzaguirre que invitara a la señora O'Nell a participar en la Subcomisión de su presidencia cuando tratara las conclusiones de su informe, aún cuando fuere tarde.

— Así se acuerda.

— Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL LARRAÍN CRUZ  
Secretario Accidental

# **REPÚBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

### **SESIÓN 27<sup>a</sup>, CELEBRADA EN 28 DE MARZO DE 1974**

Lectura de la Cuenta

Intervención del profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Valparaíso, Presbítero Enrique Pascal, acerca del memorándum elaborado por la Comisión que contiene las metas u objetivos fundamentales en que deberá inspirarse la nueva Constitución Política del Estado.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Concurre, además, el profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Valparaíso, Presbítero Enrique Pascal.

Actúa de Secretario de la Comisión, el señor Rafael Eyzaguirre E.

## **CUENTA**

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) da cuenta de un oficio del señor Contralor General de la República con el que remite a la Comisión los antecedentes relacionados con las controversias entre esa Contraloría y el ex Presidente de la República, señor Salvador Allende, suscitadas durante la gestión gubernamental de este último.

Los antecedentes fueron solicitados a petición del señor Silva Bascuñán, para los efectos de ser enviados al Profesor Roland Drago (Francia).

—Se acuerda remitir dichos documentos al señor Drago.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa, a continuación, que esta sesión tiene por objeto conocer las observaciones del Profesor señor Pascal, acerca del Memorándum elaborado por la Comisión, en que se contienen las metas u objetivos fundamentales en que deberá inspirarse el nuevo texto constitucional.

El señor PASCAL, junto con agradecer la invitación de que ha sido objeto, manifiesta que sus observaciones las ha consignado en un documento escrito que procede a entregar a la Comisión, luego de darle lectura.

Dicho documento es del tenor siguiente:

### **MEMORÁNDUM SOBRE EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

#### **“CONSIDERACIONES PREVIAS**

1.— Cualquier análisis que se haga de algún proyecto de reforma constitucional deberá considerar, ineludiblemente, lo que sigue, a saber: la variación completa que ha experimentado el mundo a partir del término de la Segunda Guerra Mundial. La serie de crisis políticas, sociales y económicas, culturales y religiosas, desencadenadas con ocasión y a partir de aquel conflicto, han traído consigo la crisis jurídica, tanto en el campo del Derecho Público como en el del Privado.

2.— Si en el curso del siglo XIX lo social despertó a lo político, en buena parte debido a la obra de Marx, en el siglo XX, con Lenin, lo político ha querido poner en marcha a lo social y lo ha conseguido en una actividad internacional cuyas proyecciones son sobremanera conocidas. El marxismo es el fenómeno histórico más notorio de nuestro tiempo e implica una guerra total, en el espacio y en el tiempo, de vastedad y trascendencia sólo comparable a lo que fuera el Islam en su época.

3.— Frente a la presencia de este poderoso adversario ideológico y de todas sus aplicaciones, la concepción liberal decimonónica, nacida en Rousseau y en la Revolución Francesa, crecida al amparo del desarrollo británico y culminada con el auge de los Estados Unidos, se bate ahora en retirada. Europa, el foco principal ideológico de todas las contiendas importantes, ha experimentado el marxismo, el nazismo, el fascismo, el franquismo, el degaullismo, y multitud de cambios gubernativos de toda especie, amén de multitud de dictaduras esporádicas en los últimos 50 años, formas políticas de gobierno diversas de la preconizada por Rousseau, quien ha sido desvirtuado, corregido o sencillamente negado.

4.— Las grandes democracias occidentales de corte tradicional, o han sufrido fuertes resquebrajamientos en su vida pública, o han visto extinguirse sus colonias, o presencian ascensos y descensos espectaculares en lo económico, o experimentan continua inestabilidad por el ataque de ideologías imperiales, que desde afuera o infiltradas desde dentro ponen en jaque su subsistencia.

5.— Las pequeñas democracias no logran equilibrarse ni en lo social, ni en lo económico, ni en lo político, ni consiguen defenderse de las intromisiones políticas extranjeras, tanto más peligrosas y activas cuanto más inestable es la solidez del tejido social de esos países, sucumbiendo ante la presión del dinero extranjero o del ejército político internacional.

6.— Chile no ha sido ajeno a ningún cambio de corriente política mundial a lo largo de su historia, e inclusive su propio nacimiento se debió a las innovadoras teorías políticas europeas de comienzos del siglo XIX. La Independencia se gestó por influencia francesa, recibió ideas norteamericanas en los primeros textos constitucionales, hubo aporte inglés a sus FF. AA., en la cultura influyó Francia, en el Ejército, Alemania; el parlamentarismo produjo su impacto y el presidencialismo el suyo. Hoy día los cambios del mundo también repercuten, primero con el conato de implantar el socialismo marxista entre nosotros, después con su rechazo violento. Por lo tanto, si bien el genio nacional ha logrado adaptar ideas foráneas y ha sabido mantener esencias hispanas, nada de lo importante ocurrido en el mundo ha dejado, en una forma o en otra, de repercutir entre nosotros y de reflejarse en nuestra vida pública, y esto con mayor ahínco a partir de la Primera Guerra Mundial.

7.— Lógicamente, la situación actual de Chile tiene que contemplar y reflejar, simultáneamente, lo sucedido en el mundo y lo sucedido en el país.

Nuestra crisis institucional es el producto combinado de ambos factores, y, al serlo, el orden jurídico que pretende encauzarlo o estructurarlo, tiene que traducir necesariamente a los dos factores si desea ser una ordenación realista y válida.

8.— Por lo mismo, pensar en un orden constitucional que reitere soluciones válidas para otra época, otros problemas y otra mentalidad, es colocarse en las márgenes de la Historia. Proyectar para Chile una ordenación caduca en el reino de los hechos, es no hacer Derecho, porque el Derecho rige situaciones reales y no ideales, aunque exista y deba existir una filosofía que lo adoctrine. Como el río del tiempo nunca retorna atrás, es menester buscar la nueva aplicación de los principios que se consideren definitivamente logrados en la experiencia de la vida pública.

9.— La realidad de Chile es que se encuentra en una encrucijada histórica mundial, enfrentado como país con un imperialismo frío y materialista, cuyos ataques a nuestra concepción de la vida, del hombre y de las relaciones sociales, no van a cesar ni en la presente, ni en las futuras generaciones. Con el agravante de que esta lucha política puede surgir, por hallarse en estado latente, tanto dentro como fuera de nuestro ámbito territorial, en las más variadas formas y utilizando cualquier coyuntura histórica que dentro o fuera le sea favorable. Además, su agresividad teórica y peligrosidad práctica no va a desaparecer por simples disposiciones legales que la coloquen al margen de la vida jurídica, aunque sea menester llegar a utilizar estas medidas coercitivas.

10.— En la experiencia reciente, Chile ha experimentado la vaciedad formalista de textos constitucionales que prohibían justamente lo que se realizaba, y lo inane de un respeto a un texto sin vigencia, salvo la ideal o teórica. En otras palabras, el puro "ius" como norma de convivencia sirve para espíritus puros pero no para seres humanos concretos. La "potestas" física es indispensable. Y cada día va a ser más indispensable, no sólo al servicio de un sector ciudadano que se autoproclame único encargado de regir los pueblos, sino como el mismo y propio encargado de tal misión.

11.— Lo anterior podrá parecer excesivo, pero sólo lo será si no se medita en el carácter de guerra continuada que presenta nuestro siglo. Para ello habrá que rectificar el viejo concepto de guerra como simple lucha armada, y comprender que episodios como las Internacionales comunistas, o la creación de "estados satélites" y gobiernos títeres, o inclusive de hechos tan actuales como el control del petróleo o la difusión intencionada de drogas en la juventud, obedecen a esa realidad belicosa. La visión de un mundo en lucha total y, por tanto, en discordancia completa sobre las formas de vida pública o privada puesto que se parte de presupuestos doctrinales antagónicos, es imprescindible para situarnos en la realidad verdadera en la que, quiéralo o no, Chile participa.

12. — Esto ha provocado fatal y necesariamente el ocaso de los Partidos Políticos, tal como se conocieron antes en el mundo y en Chile. Desde

luego, porque el fraccionamiento de las opiniones debilitaba necesariamente al poder y sólo permitía soluciones de compromiso, como porque las dictaduras surgidas del marxismo o de sus opositores, si bien dejaron la apariencia de un solo Partido al estilo antiguo, de verdad establecieron una aristocracia férrea, o, si se prefiere el término, como una Monocracia, aplicable al grupo dominante o a la figura cumbre. Por reacción al marxismo los gobiernos llamados "fuertes" proliferaron en muchos lugares y en donde esto no ocurrió, las crisis sucesivas condujeron al caos o a la intervención de las FF. AA. Tal situación se ha tornado ya habitual en Sud América y promete serlo luego en Europa libre y, quizás, en Estados Unidos.

13.— Como consecuencia de lo indicado, las estructuras políticas y sus expresiones jurídicas tienen que variar. Se hace imposible reflejar la transición de una era cultural a otra, de una problemática internacional y nacional a otra, de una revolución social a otra, del siglo XIX al XX y tal vez al XXI, con fórmulas ya superadas. El constitucionalismo moderno tiene que atenerse más a los hechos que a los textos o a los teóricos, y la complejidad de los hechos parece indicar un camino provisorio seguro: fijar ciertas pautas generales, amplias, y, a la vez, precisas, en lo posible, renunciando a pretender solucionar múltiples aspectos secundarios o cuestiones de detalle, que habrán de reservarse para el dominio de la legislación, considerando ésta en los términos extensos de una vía congresística o de una vía decretal.

14.— Así, todo intento de producir un texto constitucional dentro de la perspectiva histórico-jurídica que engendró, sostuvo o impulsó textos constitucionales anteriores, está de antemano —a nuestro parecer— condenada al fracaso. Únicamente una renovada visión jurídica que considere lo antes expresado y que aprecie lo vivido y lo por vivir en nuestro país, puede ser de alguna utilidad.

15.— Incluso, cabe la grave consideración, nada desdeñable, de si no habremos entrado en una época de Constituciones no escritas, es decir, de formas condicionantes de la vida pública ya no reflejadas, ni contempladas en un texto, sino en un número variable de leyes normativas que pudieran exigir, con flexibilidad, cierta ordenación ciudadana. La consideración de que la rapidez con que se desarrolla el conflicto en el cual nos hallamos y la guerra en la que somos partícipes, piden no un ciego pragmatismo pero sí uno inteligente, una adecuación jurídica que salvaguarde lo esencial, sin reiterar instituciones u organismos que a todas luces piden nuevo y exigente enfoque.

16.— Será preciso, a la vez, ahondar en lo esencial de lo que las circunstancias históricas nos exigen en esta guerra, en la cual, es menester repetirlo, deseémoslo o no, nos encontramos enrolados. Y desechar todo lo que en un tiempo pudo ser importante o parecer hasta fundamental y básico, pero que ahora se ha vuelto accidental o superfluo, y se debe reemplazar. Esta tarea exige visión, realismo jurídico, audacia conceptual, y, especialmente, una mentalidad libre de prejuicios.

## ANÁLISIS DEL PROYECTO

17.— Establecido lo anterior, cabe referirnos al proyecto de nueva Constitución, y para ello conviene señalar que, a priori, es evidente que aparecen las siguientes posibilidades en una coyuntura similar:

- 1) un retorno a lo antiguo;
- 2) una proyección teórica nueva;
- 3) una experimentación práctica que preceda al texto.

18. — Lo primero significaría mantener en sus trazos esenciales lo que Chile vivió antes del 11 de Septiembre de 1973, lo que permitió la decadencia de la República, o sea, apoyarse en lo que en este siglo ha constituido el pasado de la vida pública nacional: los esquemas conocidos de Presidente unipersonal, Ejecutivo fuerte, Congreso bicameral de estructura fundamentalmente política, actividad gubernativa centrada en los Partidos, gran centralismo administrativo-político, Estado unitario, débil control entre Poderes, pugna continuada de Congreso y Presidencia, declaración teórica de los Derechos personales y cercenamiento práctico de ellos, argumentaciones programáticas incumplidas, visión del país a través de su capital nacional, etc., etc. Todo ello avalado por los nombres de Portales o de Balmaceda.

19.— Lo segundo implicaría, en cambio, la posibilidad de estudiar y de comparar lo efectuado en otros países del mundo, esto es, conocer y justipreciar experiencias ajenas, buscar criterios doctrinales de avanzada en Derecho Público, imitar o adaptar las experiencias de los grandes pueblos contemporáneos (como se hizo a comienzos de la República), ensayar o traducir modalidades que reflejen los enormes cambios sociales de nuestro tiempo, idear un texto constitucional modelo (como lo fuera en su época los de las fenecidas Repúblicas de Weimar y de España), avanzar hacia nuevas formas de organización estatal, proyectar el Federalismo o el Cuasi-Federalismo, el Congreso de base corporativa, la incorporación de otras fuerzas no tradicionalmente políticas a la marcha o conducción del Estado, plantear efectivos controles constitucionales, crear la responsabilidad y la judicatura administrativas, esbozar un posible gobierno colegiado, determinar a las FF. AA. como Poder del Estado, etc., etc.

20.— Lo tercero, a su vez, entraña seguir la actitud adoptada por los pueblos anglosajones, particularmente Inglaterra, es decir, la de codificar oportuna y adecuadamente la costumbre jurídica, elevar a la categoría de norma sólo aquello que ha demostrado ser real y eficaz en la vida ciudadana. Evitar acrecentar el acervo del Derecho Positivo con textos carentes de significado público auténtico, y, en tal proceder, adoptar previamente algunas Leyes Constitucionales o Estatuto de actividades u organismos nacionales precisos, para dar paso más tarde a la redacción de una Constitución escrita. La experiencia milenaria de los pueblos indica,



hasta la Revolución Norteamericana del siglo XVIII, que no es indispensable una Constitución escrita, y, al través de los dos siglos últimos, Inglaterra constituye la prueba fehaciente de que basta con una Constitución no escrita y con diversas leyes constitucionales escritas.

21.— Ahora bien, de las tres posibilidades antedichas, personalmente nos inclinamos por una mezcla de la segunda y de la tercera. El proyecto de la Comisión, en cambio, se sitúa decididamente en la primera.

La razón de nuestra posición es obvia. Dadas las circunstancias que han ocurrido en el país y en el mundo, inusitadas por su gravedad y por sus proyecciones tanto nacionales como internacionales, retornar a lo antiguo sería anacrónico, por decir lo menos. Desde ya, porque nunca se retorna a lo anterior, y, enseguida, porque la experiencia de los tres años de gobierno socialista marcó a la estructura mental y política del país con fuerza tal, que es imposible desconocerlo. Un texto nuevo tiene que hacerse cargo de todo ello, agravado el hecho con todas las consideraciones que hemos formulado al iniciar este estudio, y con la dolorosa experiencia de que las reformas constitucionales con las cuales se pensó ideal y generosamente, en 1970, impedir, suavizar o controlar la catástrofe previsible, sobre ser ineficaces y de redacción imprecisa, ni consiguieron su objeto, ni mejoraron el texto de la Constitución de 1925.

22.— Si la realidad del mundo en que vivimos y del país en que estamos exigen cambios, ellos tendrán que ser cambios hacia adelante y no hacia atrás, es decir, cambios que fortalezcan la fisonomía histórica de Chile en su entrañable sentir jurídico, y que tiendan a solucionar pronta y cumplidamente sus aspiraciones de bien público, sin insistir más en aquellos elementos que por su persistencia condujeron precisamente a la encrucijada rota el 11 de Septiembre último. Incluso es tiempo de repensar a Chile respecto a su estructuración constitucional, sobre las funciones de los órganos de poder, sobre la generación de los mismos, sobre su composición y alteración, sobre su responsabilidad y sobre su funcionalidad.

No debe olvidarse que un país no tiene, por sí mismo, expresión precisa de sus anhelos, ni es docto en lo jurídico para conocer cómo plasmarlos, sino que es deber de sus juristas poner atento oído al signo de los tiempos para traducirlo en formulaciones legales adecuadas. El gran problema está en si ha de irse a la cabeza o a la zaga, como mero intérprete de aspiraciones fuertemente deseadas o como encauzador de latentes energías que aspiran a encontrar su cause expreso en el Derecho. Pensamos que una Constitución sería no será para hoy o para mañana, sino, como meta deseable, para un cuarto de siglo, y, en tal caso, habrá de limitarse a líneas amplias y de gran trazo, sin minucias, ni detalles, propios éstos de simples leyes o decretos.

23.— Por esto, nos parece indispensable conocer cómo se desarrolla el esquema constitucional consuetudinario que se está viviendo, donde conviven aspectos inéditos con sectores que se mantienen intactos. De

hecho, la apasionante experiencia jurídica de Chile tiene ya algunos perfiles propios: concentración en un organismo colegiado de las funciones ejecutivas y legislativas; como el poder o función del Estado encargado de preservar el orden jurídico es, fundamentalmente, el Judicial, mantiene éste su plena vigencia; mutuamente se han reconocido Junta y Judicial como los órganos encargados de fijar las vías de una constitucionalidad y de una legalidad reales en nuestro país; el organismo contralor ha quedado, asimismo, confirmado y ampliado en su función; por último, el órgano defensor asume el poder político y cesan, consecuentemente, las actividades tradicionales de los partidos; las funciones económicas, sociales, culturales, administrativas e internacionales, pasan a dirección o control del gobierno colegial.

24.— Frente a estos hechos —que son reales— caben posiciones diversas:

- a) Puede afirmárseles y perpetuárseles;
- b) Puede desconocérseles y borraréseles;
- c) Puede adaptárseles y aprovecharseles.

Una posición doctrinal pura podría elegir lo primero o lo segundo, pero una posición realista optaría decididamente por lo tercero, en el bien entendido de que esta opción es firmemente de prudencia política, porque en la vida de los pueblos las teorías se comprueban con la práctica, y si la teoría ha demostrado ser ineficaz, habrá que extraer de la práctica nueva la teoría subyacente y comprobar si ella responde o no a algún fundamento ético-social. En el caso chileno es evidente que, dadas las circunstancias nacionales e internacionales aludidas, existe dicho fundamento. Por tanto, si el fundamento existe y puede enriquecerse, correspondería a un proyecto constitucional estudiar detenida y hondamente su contenido. Los fenómenos sociales y políticos de los últimos años han sido sobremanera importantes y trascendentes como para soslayarlos. Por lo demás, nunca puede soslayarse la realidad, y ella, tarde o temprano, aparece y destruye los textos mal formulados o deficientemente fundamentados.

25. — Esto nos conduce a una conclusión preliminar: ningún texto puede formularse ahora como definitivo. Ningún proyecto puede redactarse como experiencia acabada. Al contrario, ésta se halla en vías de desarrollo y sus proyecciones son aún inéditas, incluso para quienes las viven. No hay caminos trazados hacia el porvenir. Sentarse a redactar una Constitución definitiva es escribir sobre la arena. A lo más, conviene formular algunos aspectos esenciales, algunas consideraciones básicas, y, como trabajo científico, sentar vías opcionales, diversas posibilidades por vivir colectivamente, soluciones varias y posibles al quehacer público de una nación, esto es, un trabajo en profundidad y en comparación con lo hecho por otros países, para impedir que produzca una Constitución puramente “nominal”, como la denomina Karl Loewenstein.

26.— Cuanto venimos exponiendo bastará para expresar nuestra disconformidad con el texto presentado a la Junta en Noviembre de 1973.

Por tanto, nos parecería innecesario referirnos a él, si no fuese porque se ha tenido la bondad de solicitar algún comentario a su respecto. Lo hacemos de inmediato, para exponer, después, diversas materias que nos parecen dignas de estudio por una Comisión como ésta.

27.— Las declaraciones meramente teóricas no deben formar parte del cuerpo de una Constitución. Ellas pueden engalanar un Proemio, pero no su articulado. El N° 1 del Proyecto, que se refiere a la "Afirmación de los valores permanentes de la chilenidad", sirve para un prólogo o para el mensaje que acompañe al texto. Eso sí que si se comienza por declarar que todas las fuerzas vivas de la nación deben integrarse en la marcha de la misma, no habrá que excluir ninguna de ellas más adelante en la marcha de los organismos donde puedan estar, o ser representadas o actoras.

28.— Tampoco es indispensable el N° 2, ni es menester incurrir en gran lujo de detalles en la fundamentación o exposición de los derechos humanos. Basta con referirse o con incluir en un texto constitucional la Carta de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, o la de la Organización de Estados Americanos, ambas suscritas por Chile, para superar toda fraseología al respecto. Mientras más escueto un texto, mejor.

29. — El N° 3 nos merece los más amplios reparos. En materia de estructuración del Estado se insiste en que sea Unitario, aunque la realidad nacional clama por alguna variación y en el mismo Proyecto —por no decir en las reformas que se están llevando a cabo— se plantea una descentralización regional, que, quiérase o no, afecta a la rígida estructura del Unitarismo. Y en todo caso, aunque no afectase, valdría la pena discutirlo. No se ha pensado seriamente en la posibilidad de un Cuasi-Federalismo (para no mencionar la ley de la inercia que repite como dogma de fe, el fracaso en Chile de un federalismo que nunca llevó a término su experiencia). La geografía y las vecindades de nuestro país, la densidad mal repartida de población, y los problemas que las riquezas explotadas o por explotar, mineras y marítimas plantean, exigen una visión nueva.

30. — Respecto a los números 4 y 5, no se ve por qué Chile deba continuar por los cauces del mismo régimen republicano democrático representativo anterior, ya que la democracia representativa puede aparecer por vía no política. Por cierto que esto último es violentamente desechado por el Proyecto, como si la existencia de los Partidos Políticos, que no se remonta más atrás del siglo XVIII, fuera alguna justificación para impedir otra generación democrática del Poder Público. Y se reitera el manido esquema de que la generación electoral debe canalizarse por los Partidos Políticos o por las "corrientes independientes", precisamente lo que en la práctica respecto a dichas corrientes no ha tenido vigencia, y precisamente lo que condujo a la encrucijada del último gobierno, Las múltiples posibilidades de designación de representantes por medios ajenos a los Partidos Políticos,

son cuidadosamente obstaculizadas en todo el Proyecto y en especial cuando se hace referencia al "poder social" y al "poder político".

31.— Nada más discutible que la argumentación de que lo social está integrado por "visiones parciales, técnicas o especializadas", y que, en cambio, la visión de síntesis superior es la política. Esta distinción entre Poder Político y Poder Social conduce a dejar las cosas como antes de 1973, o sea, se recae o se perpetúa el vicio que provocó el impasse de 1973. Sin olvidar que la distinción entre ambos Poderes es una distinción de razón: en la práctica, en la vida real, todo poder social, todo gremio, toda entidad colectiva de cierta envergadura, va a expresarse, tarde o temprano, en la vida pública, y va a adquirir una dimensión política. Suponer que la persona o el grupo o el sindicato o el organismo que sea, deberá contentarse con una misión "técnica", de orden de consejo o de adoctrinamiento únicamente, es suponer lo que no existe. Si se habla de una Tecocracia en este siglo y se postulan para gobernantes a mentes especializadas, no en el vago campo de la política partidista, sino en los concretos del Derecho, de la Economía, de la Sociología, hasta de la Filosofía, hacer depender la gestión pública en este país de los organismos llamados Partidos Políticos, es olvidar que todos fueron superados precisamente por uno que no tiene de Partido sino la fachada y cuya estructura interna es la de un ejército: el comunista. Esto hizo necesario que otro ejército interviniera.

Por lo mismo, las posibilidades para ver la intervención del país en lo político no solamente a través de los exiguos canales partidistas de nuestra escena pública, son múltiples. Pero no aparecen ni enfocadas, ni rebatidas, ni analizadas, en el Proyecto. Conviene, por ende, repensarlo totalmente.

32.— Debido a lo antedicho, hablar de "Procesos electorales", como lo hace el N° 6, es superfluo. Nada puede proyectarse sin resolver lo anterior. Y, además, corresponde a la ley señalar las maneras de hacerlo.

33.— Mucho más grave es lo contenido en el N° 7, referente al Poder Ejecutivo. Ahí se afirma como verdad inconcusa que Chile es por tradición e idiosincrasia un país presidencialista. Fuera de que tal afirmación es altamente discutible, ello podría tener cierta base real en algunos períodos de nuestra historia, pero esa base no implica que haya de continuarse con el Ejecutivo tal como lo entendió la Constitución de 1925, y tal como acentuaron todas las reformas constitucionales posteriores. El hecho de que el Ejecutivo haya podido convertirse en algo así como un monarca disfrazado, de ninguna manera autoriza perpetuar tal peso, ni creer en la absurda frase primitiva de que era "el Jefe Supremo de la Nación".

34.— Si a imitación de Norteamérica se fundieron en ese cargo la Jefatura del Estado y la Jefatura del Gobierno, es imposible impedir que la segunda función absorba de hecho a la primera, y que, en definitiva, el peso del poder se concentre en la función ejecutiva. Habría que hacer toda la experiencia de los EE.UU., con su separación de Poderes, y privar al Presidente de funciones colegislativas, para ver si el sistema es o no

favorable. El diagnóstico que hace el Proyecto acerca de que en la falta de controles y no en el exceso de poderes presidenciales residió el fracaso, está equivocado. A la vez hubo carencia de control y sobreproducción de facultades. Si se quiere mantener un régimen presidencial auténtico, entonces hay que analizar el norteamericano, donde el Presidente no es colegislador y donde la separación de poderes aparece como el fundamento teórico. Pero ello implicaría la reducción de los Partidos Políticos a sólo dos grandes fuerzas, como ha sido por mucho tiempo también el caso inglés. Sin embargo, nada de esto se insinúa, ni existen mayores análisis sobre otros caminos.

35.— Como posibilidades realizables, cabría la parlamentarista mitigada, cabría una jefatura de gobierno separada de la del Estado, cabría un Ejecutivo colegiado (cabe tanto, que es lo que está ocurriendo en la práctica), cabría un Congreso corporativo, cabría la permanente intervención controladora de la Fuerza Pública, cabría un permanente Consejo de Estado, cabría una visión orgánica del Ejecutivo y del Legislativo. Cabrían muchas vías, antes que centrarse en un Ejecutivo unipersonal, de gran relevancia, cuyos posibles futuros controles no son ni tan siquiera esbozados. En una palabra, es preciso repensar y rehacer esto.

36.— Puede comprenderse de lo dicho que cuanto contiene el N° 8 sobre la Ley, quedará sometido a lo que se resuelva sobre la función legislativa. Las generalidades que contiene son conocidas. En cambio, no se plantea la posibilidad de que las Leyes sean proyectadas por Institutos Técnicos o por Comisiones de Juristas, o en la forma de gobierno semidirecto de la Iniciativa Legal. Se habla de una asesoría técnica, sin carácter obligatorio, dando por supuesto siempre que el Congreso político es indispensable. Cabe preguntarse si en realidad lo es o si no podría ser formulada la Ley por otro organismo que haga sus veces, de diversa generación. En este sentido, el Proyecto es viejo, es reiterativo de lo que se ha formulado y no se ve qué ventaja ofrezca en una época en que los Decretos-Leyes reemplazan con celeridad a la pesada maquinaria legislativa.

37.— Respecto al N° 9 sólo un "parti pri" cerrado por los Plebiscitos puede estipular que los conflictos de Poderes con carácter político tengan que resolverse por vía plebiscitaria. Si se ha hablado tanto de la excesiva actividad en las urnas, buscar esta única solución para los conflictos políticos es no recordar que una Constitución escrita o no escrita puede resolver en varias formas tal diferendo; las dificultades políticas de grandes países, como Inglaterra, como EE.UU., como Alemania, no requieren de plebiscitos. En algunos casos, hay nuevas elecciones al disolver el Parlamento; en otras, de primacía acordada a un Poder sobre el otro. En una palabra, pueden existir órganos o fórmulas moderadores fuera de la vía política del sufragio plebiscitario.

38.— Sobre el N° 10, relativo al Poder Judicial, nada hay que añadir, puesto que se trata de una síntesis de lo que hoy existe y de lo que ha demostrado ser útil y correcto. Esto lleva a la consideración, ya señalada, de que lo que

en la vida nacional ha servido (y el Poder Judicial lo ha demostrado siempre), no debe alterarse, Faltaría, eso sí, establecer a la Corte Suprema como Tribunal Constitucional, y crear los Tribunales Administrativos como una rama del Poder Judicial, bajo la dependencia de la mencionada Corte Suprema; pero esto último sería materia de ley.

39.— El N° 11 encierra una materia de fundamental importancia, como lo son las FF.AA., puesto que ellas han poseído y poseen el encargo de salvaguardar la estabilidad institucional efectiva. Es indispensable, por lo tanto, dotarlas de un Estatuto constitucional que las configure en algo más de lo que insinúa, sin concretarlo, el Proyecto: en un Poder del Estado. El alcance, la dimensión y la trascendencia de dicho Poder exige un estudio acucioso, no sólo en lo técnico, sino en lo jurídico. Su aparición con toda la jerarquía constitucional necesaria es algo indispensable en la Constitución proyectada, y responde a la problemática fundamental de nuestro tiempo que hemos analizado al comienzo. Será menester aquí oír a las propias FF.AA. y dotarlas de la expresión jurídica respectiva, de algo que no haga al hombre de la espada prisionero del hombre de la toga, sino que le reconozca calidad y poder similares.

40.— En relación a los N.os 12 y 13, cuanto dice el Proyecto de la Contraloría, cuyo "status" constitucional evidentemente deberá ser bien avaluado y definido, es escaso, Inclusive, la materia de los Decretos de Insistencia es dudoso que corresponda a una Constitución y podría aparecer en un Decreto Orgánico de la Contraloría o en la Ley que la configure definitivamente.

Dígase igual sobre las bases para un desarrollo económico, materia propia de ley antes que de Constitución.

41.— La lectura del N° 14 produce la sensación de no hallarse en presencia de algo real. Si se perpetúan los defectos anteriores, las consecuencias que se condenan tenderán necesariamente a reaparecer. Si se persiste en la ordenación partidista, es imposible que no invada el sector administrativo o que queden efectivamente marginados los enemigos de la democracia. Toda una serie de infiltraciones y de subterfugios realizados exigen un estudio muy serio de los posibles controles políticos o del modo de generar algún Poder Político. Y en todo caso, pareciera que un Estatuto de Partidos Políticos fuera indispensable, con sanciones reales y hasta —dada la inclinación por los plebiscitos— el "recall" norteamericano, Pero es prematuro ponerse a revitalizar los esquemas caducos y si en la práctica su rol será cada vez menor, asimismo menor deberá ser su figuración constitucional. Además, conviene recordar que las formulaciones programáticas, como ser: "la Constitución contemplará, promoverá, propenderá, establecerá", u otras similares, no tienen cabida en un texto moderno. La experiencia contemporánea revela que un texto puede contener los más hermosos preceptos programáticos y no cumplirse ninguno.

## ALGO POR HACER

42. — De lo ya expuesto extraemos una doble consecuencia:

- a) conviene, en lo práctico, esperar;
- b) conviene, en lo codificable, recopilar.

Lo primero dice referencia al viejo adagio que el movimiento se comprueba andando. Así sucede también en la vida pública de los pueblos. Es andando como cada gran nación —o pequeña— ha realizado sus experiencias políticas. Una larga trayectoria, avalada por conflictos superados en la historia pública de cada país, revela que sus Constituciones son el fruto de las experiencias, y no al revés.

Al revés fue lo de Francia, a partir de 1789, y por eso anduvo y anda a tropezones. Constituciones cortadas por patrones ilusorios nunca dieron largo fruto. De ahí que lo sensato sea la espera política, la prueba política, la formulación cautelosa e inteligente de una legislación, que, si prueba ser útil, merezca ascender al rango de precepto constitucional.

43. — Esto no implica, por cierto, la inacción o el no estudio. Al contrario, exigiría la formulación de una o varias Leyes Fundamentales (constitucionales) sobre diversas materias: por ejemplo, el Estatuto de los Chilenos o conjunto de Derechos Básicos en lo político; el Estatuto de las FF. AA.; la incorporación de los Gremios o Poder Social en la marcha económica o política del país; las bases de la Juridicidad Pública; la relación entre Derecho Nacional y Derecho Internacional, etc.

Al mismo tiempo, habría que analizar con espíritu amplio las experiencias modernas de otros países en lo constitucional (Australia, Canadá, Brasil, India, Portugal, por citar solo algunos), y así obtener un acervo de soluciones, las cuales podrían tener analogía en Chile. Es decir, no cerrarse a lo bueno de afuera so pretexto de ser solamente criollos, ni caer tampoco en el vicio opuesto.

Paralelamente, convendría ver lo que los mejores autores latinos y anglosajones han escrito a partir de la Segunda Guerra Mundial, los análisis que han efectuado, los enfoques más agudos e inteligentes de los tratadistas célebres, para ver si algo de lo dicho o defendido por ellos es aprovechable, sin servilismos, ni menosprecios.

44. — En especial, habría que estudiar seriamente, y a fondo, algunos problemas, como ser:

1) La posibilidad del Cuasi-Federalismo en Chile, como una manera de diversificar el desarrollo de un país de longilínea geografía, cuya misma estructura le hace difícilmente defendible en caso de peligro exterior, y cuyas características en sus extremos favorece la implantación de un

sistema donde la independencia regional o zonal no se vea entrabada y coartada por el poder central. Precisamente, si el sistema Unitario favorece la concentración de poder, causa de rebote el estancamiento nacional; en cambio, el sistema Federal favorece la desconcentración de poder y un sano crecimiento de todo el país, a condición de que haya el debido equilibrio, del cual son ejemplos Suiza y Alemania Federal. Desde luego, Chile sólo permitiría unas pocas regiones, y sin llegar al Federalismo propiamente dicho, el Cuasi-Federalismo es una solución que no puede, ni debe, rechazarse de plano sin antes analizarse en profundidad y en seriedad los valores que contiene. Y esto no ha sido hecho.

45. — 2) Pese a la decidida defensa del régimen Presidencial que contiene el Proyecto, es menester señalar todos los defectos que posee frente a un Parlamentarismo del tipo inglés. Este parece ser más democrático y más realista, más flexible, e incluso representa mejor la participación popular. Ofrece la ventaja de entregar al Jefe del Estado la irresponsabilidad política, que asume el Jefe de Gobierno, y a éste el arma de disolver la Cámara electiva y llamar a elecciones que reflejarán la marcha del parecer político. El sistema funciona bien con dos Partidos, como es el caso inglés o norteamericano, en cuanto permite a la mayoría política reflejar la mayoría del parecer ciudadano. En cambio, el Presidencialismo fortalece al Ejecutivo al hacer coincidir en una misma persona el Jefe del Estado y al del Gobierno, al hacer que los Ministros sólo ante él respondan, y se produzca una mayor separación entre él y el Congreso. Su arma es el Veto, pero éste causa mayor dilación en la tramitación de las leyes y enfrenta a menudo a los dos Poderes. El estudio de alguna solución de tipo parlamentario no puede tampoco desecharse "a priori", so pretexto de que fracasó en el país el pseudo-parlamentarismo posterior a 1891.

46. — 3) El Congreso constituye un punto angular, que exige análisis severo. Puede concebirse Bi o Unicameral; puede concebirse con fundamento político, o de base corporativa o gremial, o mixto de ambas; puede pensarse en disminuir su número, o su representatividad; puede asignarse alguna forma de control al electorado (el "recall", por ejemplo), y, desde luego, asignarse participación en la formación de las leyes a diversos organismos e instituciones; puede considerársele como reemplazable por otro organismo; puede impedirse que los Partidos Políticos aparezcan como los únicos encargados de la "cosa pública"; puede enfocarse la posibilidad de que el Parlamento funcione sólo para ciertas y determinadas materias, y el resto sea resuelto por otro u otros organismos de poder; puede, inclusive, acabarse con el Congreso. Lo que interesa, en una palabra, es no cegarse con una ficción política y buscar la más auténtica representatividad del país. Esto no existe, por cierto, en el Proyecto.

47. — 4) La existencia de las FF. AA. y del Poder Judicial ha demostrado ser fundamental para la subsistencia del Derecho en Chile. Ambas representan lo más permanente del Estado. Su estructura piramidal, la formación técnica especializada de sus componentes, su apolitización partidista, las configura como organismos "aristocráticos", entendido el término en el perfecto



sentido Platónico, esto es, selección de mejores.

La selectividad del Poder Judicial o de las FF. AA., su ascenso por méritos, su responsabilidad y su independencia, les permiten funcionar con acabada corrección, y, de hecho, en el transcurso de una existencia más que centenaria de ambos, los casos de defecciones han sido mínimos en comparación con los otros Poderes del Estado, fallas que por lo demás no lo son sólo de las instituciones como de los hombres llegados a ellas. En la formación del Juez o del Militar es donde debe encontrarse, unido a una estructura que proviene de Roma Imperial, la razón de su estabilidad y de su valía. Deberá darse a las FF. AA. un rol de gran aliento en la nueva Constitución, si el texto nuevo recoge las actuales experiencias y las codifica en forma que las FF. AA. sean lo que en verdad son: un Poder del Estado, posiblemente moderador, lógicamente defensor, en todo caso controlador.

48. — 5) La existencia de una Junta de Gobierno tetra partita, aunque esté preconizada como transitoria, plantea la importante posibilidad de un Gobierno colegiado, que el Proyecto ciertamente desecha. No es desechable, sin embargo, a condición de mantener la uniformidad de criterio o la diversificación de funciones, tal como ocurre en Suiza o como años antes en Uruguay. No debe rechazarse el planteamiento de ninguna de las experiencias que indiquen posibilidades nuevas, de aquellas que un Portales no habría desdeñado bajo el pretexto de que la tradición pedía otra cosa. Aún en el caso que hubiere que desechar la colegiación, siempre quedará en nuestro Derecho Público Constitucional la experiencia presente, y si ella vale o resulta positiva, no hay motivos para ignorarla.

49. — 6) La descentralización administrativa es indispensable, como forma de impedir la burocracia y despertar las energías propias de cada región o zona del país. Habló de eso la Constitución de 1925, pero nunca se aplicó en realidad, precisamente por la tendencia Unitaria y el Presidencialismo férreo, agravado por el socialismo de estado. El control del Estado, el estatismo en marcha, tiende a desdeñar y a negar toda descentralización. Es menester, por lo tanto, junto con la Judicatura Administrativa, como rama del Poder Judicial, la descentralización administrativa de los servicios públicos y de los Ministerios, o, mejor todavía, la Cuasi-Federalización de Chile.

50. — 7) Queda, finalmente, el grave problema de lo Corporativo o Gremial, que, en esencia, es esa concepción humanista del hombre y de la sociedad que el Proyecto preconiza en sus párrafos iniciales para olvidarlo después. La existencia de los Gremios y de la actividad gremial, ha sido más que palmaria en Chile, y sin ella no se habrían podido configurar debidamente los acontecimientos del 11 de Septiembre. Por lo tanto, no se trata de crear lo que ya plenamente existe, sino de institucionalizar jurídicamente tal realidad social. El Proyecto pretende hacerlo, diciendo que se trata de un Poder Social, pero negándole vigencia política. Esto último es erróneo. Desde luego, porque su eficiencia política ha sido a todas luces decisiva donde la de los Partidos resultó totalmente ineficaz, y, además, porque

representa la existencia de lo que doctrinalmente se conoce por el nombre de "cuerpos intermedios" o estratos de toda sociedad. Si se pretende una concepción cristiana de la sociedad, habrá que recurrir a las nociones de la Sociología Cristiana, y las corporaciones adquirirán de inmediato preponderancia incluso en lo político, o en su gestación, o en su gestión. Esto no se soluciona en el Proyecto, y, por tanto, no refleja la realidad chilena.

51. — A modo de corolario de tan largo informe, habrá que decir que, dada la evolución rapidísima del mundo a partir de la Segunda Guerra Mundial, es posible y es preciso utilizar una mentalidad nueva para Chile. También para su Carta Fundamental. Esa mentalidad ha de reflejar los cambios internos y externos, las experiencias pasadas y las posibilidades reales de desarrollo jurídico. Una Constitución tiene que ser un instrumento útil de Gobierno, un conjunto de reglas prácticas de convivencia ciudadana. La filosofía de la acción pública se expresa, precisamente, en la acción, y se recoge, en su vertiente jurídica, en la Constitución. Pero no es indispensable que sea escrita, ni tiene por qué abarcarlo todo.

De ahí que la costumbre política (entendiendo "política" en su acepción Aristotélica, esto es, la gestión pública) sea fundamental. Y de lo que en Chile se vaya experimentando en éste y en los años venideros, surgirá materia más que suficiente para saber si hay que retornar a lo antiguo y caduco, o si hay que codificar lo actual, o si hay que anticiparse algo al porvenir y soñar un Chile grande y poderoso, inclusive bajo formas institucionales nuevas y con otras dimensiones. Una vez sentado esto, habrá tiempo y oportunidad para formalizar y dictar el texto breve y claro de la nueva Constitución.

ENRIQUE PASCAL

Profesor de Derecho Constitucional

Universidad Católica Valparaíso".

El señor GUZMÁN agradece las observaciones formuladas por el profesor Pascal al memorándum elaborado por la Comisión, y se refiere, a continuación, a lo que considera el planteamiento de fondo del informe recién conocido.

Expresa que es necesario, no obstante, señalar algunas consideraciones preliminares: La Comisión redactó el referido documento con una finalidad muy precisa y en un momento en que la opinión pública internacional estaba siendo informada por una campaña antichilena promovida por el marxismo internacional, además, de los rumores y suposiciones que en el ambiente interno se estaban desarrollando, respecto de cuál sería el destino o el futuro del Gobierno de las Fuerzas Armadas y de Orden desde el punto de vista institucional. Hubo, por lo tanto, que tratar de llegar a una definición fundamental acerca de lo que se pretendía hacer. Ello era

proyectar, básicamente, la imagen de que había dos cosas sustanciales a las cuales la nueva institucionalidad iba a responder: en primer lugar, a una concepción de la persona humana y de la sociedad, inspirada en los principios cristianos y libertarios y no en un esquema totalitario, como algunos querían ver y, en segundo término, que este orden se encuadrará en un contexto de juridicidad y derecho y no en el campo de la arbitrariedad, en el que es fácil que se proyecte una imagen negativa del país.

Esto se podía hacer de dos maneras: o con una simple declaración que así lo estableciera o madurando un estudio tendiente a demostrar la voluntad que existía de redactar una Constitución que contemplara, realmente, estos puntos de vista dentro del ordenamiento constitucional.

Por otra parte, continúa el señor Guzmán, no se puede prescindir del hecho de que uno de los primeros actos de la Junta de Gobierno fue el nombramiento de esta Comisión. De modo que había que, de alguna manera, materializar esa definición de la Junta en algo que, tanto en el ambiente nacional como en el internacional, reflejara ese espíritu y esa voluntad. Se hizo en los términos más generales posibles, sin incluir, necesariamente, muchas de las interrogantes que el padre Pascal ha planteado.

Se manifiesta de acuerdo con el señor Pascal en el sentido de que en la elaboración de una reforma hay tres alternativas: la primera es, simplemente, volver a lo antiguo. En realidad, esa primera alternativa está descartada. Con todo, quiere entenderla como la posibilidad de tomar como base fundamental lo que había y ver por qué falló y tratar de mejorarlo. Ese ha sido y es el sentido de cualquiera opción inteligente o medianamente sensata respecto de esa primera alternativa. La segunda sí es una creación teórica, audaz y nueva. La tercera es esperar.

Continúa expresando que rechaza de plano la segunda alternativa. Estima que no hay nada más peligroso que las teorías elaboradas en un escritorio, ya que, en general, responden a situaciones que no se han medido sino en la inteligencia de la persona que las elabora. Es de opinión de combinar la primera alternativa con la tercera.

Es evidente que desde esta perspectiva, continúa el señor Guzmán, la crítica al memorándum puede tener validez. No hay duda de que muchas cosas que se plantean en el documento no deben entenderse como dogmas de fe y la Comisión está abierta a analizar otras alternativas. El profesor Pascal sugiere varias de gran interés.

Se manifiesta, luego, de acuerdo con la idea de recopilar antecedentes para ir preparando opciones y, al mismo tiempo, contribuir con el Gobierno en la elaboración de leyes o actas institucionales, que vayan colocando distintas piedras al edificio constitucional, lo que después, a la luz que vaya arrojando la experiencia, se codificará en una Constitución escrita.

Formula esta reflexión, a fin de que el señor Pascal comprenda cuál ha sido el espíritu que ha movido a la Comisión para redactar el memorándum de intenciones constitucionales. Naturalmente, cuando se redacte la futura Constitución y sus textos complementarios, todas las alternativas serán estudiadas, no obstante que, algunos miembros se manifiestan contrarios a algunas de ellas, como por ejemplo, al parlamentarismo. Estima que cuanto más presidencialista es el Gobierno, se logran mejores resultados. Pero, reitera, en todo caso, la Comisión está abierta a discutir la posibilidad de su implantación o la de cualquier otro mecanismo, con el objeto de buscar la fórmula que más se adecue a la idiosincrasia chilena. Ese es el criterio que se ha tenido en vista al redactar el memorándum y no la voluntad de hacer dogmas de fe de muchas afirmaciones que en él se formulan, que pueden estar sujetas a variaciones, sobre todo en cuanto a la forma de mecanismos, instituciones, etcétera.

Expresa, a continuación, que en esta órbita de elaboración de un régimen político, debe procederse con cautela. Se manifiesta muy ajeno a los grupos que de una u otra manera, en el país, se han sentido dueños de la historia porque han tenido grandes respaldos populares.

Desde décadas en Chile siempre ha habido algún momento en que un grupo, con respaldo muy fuerte, ha sentido que tiene el futuro en sus manos y ha calificado de caduco y de pasado a todo lo anterior. La experiencia ha demostrado que aquello que era válido en ese instante, después, por distintas causas, pierde su vigencia.

Añade que es esta la primera vez que había tenido la posibilidad de contribuir a una tesis semejante; pero confiesa que, por temperamento, es contrario a esa conducta, por creer que nadie es dueño de la historia. Es cierto que hay situaciones que son signos de los tiempos y que, en realidad, como tales, deben recogerse y meditarse. Pero, así como se manifestó escéptico cuando otros se sentían dueños de la historia en otras experiencias, ahora que le presta su apoyo a la Junta de Gobierno que encabeza un nuevo régimen, es preciso ser modesto en cuanto a mirar el pasado y ver por qué falló, y en esa perspectiva, a la luz de la experiencia vivida, buscar nuevos cauces de expresión, recogiendo y respetando los valores del pasado, de manera de adecuarlos con las nuevas realidades que emergen en el país.

Expresa, a continuación, que sería reacio al surgimiento de un nuevo mito. Los movimientos fascistas, el nazismo y aún comunistas de Europa, —con la diferencia de que éste último se arquitecturó muy bien—, son experiencias míticas que, lógicamente, en el momento en que están triunfantes, tienen siempre la fuerza de decir “todo lo anterior se acabó”. En 1953, en Chile no había nadie que no dijera que estaban absolutamente caducas todas las formas de organización que no fueran las que propiciaba el gran movimiento triunfante. Pero se demostró que el movimiento que logró el Poder, se desintegró mucho más rápido y antes que todas esas formas que

le sobrevivieron, a las cuales se les calificó de caducas. Así, hay muchos ejemplos.

En ese contexto, cree que las expresiones del General Pinochet vertidas en Brasil, corresponden absolutamente a la realidad. Indiscutiblemente, el Continente presencia un hecho nuevo: el de que las Fuerzas Armadas han asumido institucional y orgánicamente el Gobierno de la mayoría de los países de América del Sur; y esto algo significa, porque es evidente que este fenómeno no parece ser una simple avalancha emocional de un país, sino la resultante de una insuficiencia de otras respuestas. Por lo mismo, es necesario buscar una fórmula que dé estabilidad al proceso a fin de que todos aquellos valores que poseen las Fuerzas Armadas, no se vean afectados. Valores que les permiten gobernar al país con sentido de autoridad y de respeto general, porque no se las ha arrastrado en exceso a la contienda política por largo tiempo.

Todo esto, abre muchas interrogantes que es necesario plantear y respecto de las cuales habrá que adoptar una decisión entre diversas alternativas que se presentan.

Finalmente, se refiere a los temas relacionados con el Poder Político y Poder Social que se contienen en el memorándum.

Declara no compartir el punto de vista del señor Pascal en el sentido de que un poder social institucionalizado en forma que carezca de capacidad decisoria, no vaya a gravitar en lo político. En su opinión, la decisión política debe encargarse al poder político personificado en el gobierno, ejercido, en la actualidad, por las Fuerzas Armadas.

Respecto de las alternativas que sobre esta materia se presentan, está la de institucionalizar el gobierno de las Fuerzas Armadas como una fórmula permanente de decisión política. Sin embargo, no es ella la que las Fuerzas Armadas desean, por los graves inconvenientes que envuelve.

Declara, a continuación, que lo que se tuvo en consideración como elemento central de este capítulo es la idea de que la decisión política implica una visión global de los asuntos públicos y por tanto, debe ser ejercida por un gobierno que no sea la suma de muchas visiones parciales como son, necesariamente, los cuerpos intermedios.

En consecuencia, la decisión política debe conformarse por elementos distintos e independientes de los cuerpos intermedios, situación que en nada se contradice con la sociología cristiana que, dentro del principio de la subsidiariedad, postula la no interferencia del poder político en el legítimo campo de acción de las sociedades intermedias en la consecución de sus fines específicos, sino que, por el contrario, debe actuar en el campo de la decisión estatal. Opina que no se puede concebir la decisión política como la suma de muchas visiones parciales, representadas por la voluntad de los cuerpos intermedios, ya que por su propia definición, los cuerpos intermedios son expresiones parciales de la realidad.

El señor PASCAL manifiesta, a continuación, que al formular críticas al memorándum elaborado por la Comisión, lo hizo en consideración al documento que se le presentó, sin conocer, por lo tanto, las razones subyacentes en cada uno de sus párrafos. En todo caso, se trata de juicios que pueden plantearse buscando, precisamente, la discusión en este tipo de materias, ya que ello puede servir a las futuras soluciones a que se llegue.

En seguida, declara que si se lee con detenimiento su exposición, se comprobará que no propicia la teoría por la teoría, y aunque está consciente de la existencia de los mitos, siempre ha abominado de ellos.

Respecto del poder social, manifiesta que discrepa con lo argumentado por el señor Guzmán, pero, estima que no es éste el momento para discutir dicha materia. Sin embargo, piensa que un hecho de la vida orgánica real de la sociedad, no puede abordarse matemáticamente hablando de la "suma de". A su juicio, no es cuestión de suma; se trata de algo distinto.

También hiere un tanto la visión fragmentaria que el señor Guzmán le adjudica, apriorísticamente, a los grupos intermedios. Si se revisan las experiencias, desde las pequeñas democracias griegas a la época actual, se encontraría más de un ejemplo sumamente interesante que se podría utilizar en la discusión.

El señor OVALLE declara, a continuación, que algunos miembros de la Comisión están en la posición de esperar; esperar en el sentido de recoger en la futura Carta Fundamental aquellas experiencias políticas que en la práctica prueben su eficacia. Como se ha dicho en esta Comisión, es indudable que la Constitución que se elabore no puede estar desvinculada de la realidad; y al no estarlo, tiene que recoger las creaciones permanentes que la vida política cotidiana del país va aportando.

Naturalmente que la espera debe ser laboriosa. En ella, es necesario recopilar antecedentes que permitan que el trabajo sea lo más perfecto posible, ya que se está en la convicción de que nuestra comunidad, como todo país organizado —agregada la circunstancia de ser el nuestro un país de concepciones políticas muy acendradas—, requiere de un texto básico que enmarque el proceso político dentro de normas que impliquen, a la vez, garantía de los derechos democráticos para quienes pueblan nuestro territorio, y eficacia y orden en la acción de los gobernantes que dirigen nuestra comunidad, eliminando en lo posible todo lugar a la arbitrariedad.

En la alternativa de decidir si en Chile se va implantar una Constitución que rija dentro de un estado de gobierno democrático o si se van a crear fórmulas, aún no experimentadas —y cuyos ensayos demuestran que se puede excluir la democracia como forma de gobierno—, la Comisión ha optado claramente por la primera. Por lo tanto, todo este esfuerzo tiende a constituir un régimen político que tenga en la democracia y en la libertad el valor fundamental que pretende crear, más que establecer, una garantía

dentro del país. Y en ese sentido la Comisión interpreta los anhelos ciudadanos, puesto que, precisamente, el Gobierno actual ha advenido al Poder como consecuencia de que el país vio violadas las disposiciones constitucionales, destruida la democracia, la acción política y, lo que es más grave, destruida la democracia y sus expresiones políticas en los propósitos o fines perseguidos por un grupo minoritario que había llegado al Poder con el fin exclusivo de destruirlo.

Entre las alternativas, el profesor Pascal señala la de establecer en el país un régimen parlamentario, y de sus expresiones, se deduce cierta moderada admiración por el régimen inglés. Por otra parte, el profesor Pascal estima que los partidos políticos y, por cierto, su consagración en el futuro texto, constituyen algo superado por los acontecimientos, en cuanto a ellos pretende dárseles la exclusividad de la representación y de la acción política dentro del Gobierno. Y es partidario, por lo mismo, de sustituirlos o adicionarlos con otras expresiones que tiendan a dar a la voz del pueblo mayor exactitud o claridad.

Sin embargo, expresa que le asiste una duda. ¿Cree el profesor Pascal compatible un régimen parlamentario, organizado y eficaz, sin partidos políticos robustecidos en su acción política? Y, del mismo modo, ¿cree posible el desarrollo de ese régimen parlamentario excluyendo a los partidos políticos de la acción y capacidad que tradicionalmente han tenido en estos sistemas?

El señor PASCAL estima que lo que interesa es no cerrarse a una posibilidad. Por eso, todo el enfoque de su exposición tiende a tratar de abrir distintas posibilidades de discusión o de argumentación a favor o en contra. Si ha insistido en un parlamentarismo mitigado es, especialmente, porque admira a las instituciones británicas, y cree que el parlamentarismo, que para ese país es muy adecuado, para Chile no lo sería; aun cuando en el caso chileno es posible que de alguna manera pudiera prosperar dicho sistema político.

En seguida, el señor OVALLE expresa que desea conocer la opinión del profesor Pascal acerca de si se debe consagrar alguna norma, dentro de la Constitución, que prohíba o restrinja la acción de los partidos políticos, o bien, debe omitirse cualquier referencia a ellos dentro del texto constitucional, Formula esta pregunta, en atención a que las palabras del señor Pascal, revelan el concepto de que los partidos políticos se han extralimitado en su acción, invadiendo campos que no les son propios.

El señor PASCAL es de opinión que, en la alternativa de mantener en la Constitución el esquema anterior, o bien pensar que es conveniente una renovación, él se pronunciará por esta última. Ahora bien, en el estatuto que se le dé a los partidos políticos, es menester expresar qué grado de participación van a tener en los asuntos del país, todo lo cual deberá estar contenida en una ley de rango constitucional, a fin de observar la experiencia que surja de su establecimiento, la que servirá de base en la

estructuración constitucional definitiva.

Frente a una pregunta del señor Ovalle en el sentido de si es partidario de la consagración de una Carta Breve, con un mínimo de declaraciones programáticas y el establecimiento de leyes complementarias, el profesor Pascal responde afirmativamente.

A continuación, el señor DÍEZ declara que su intervención en este debate no estará dirigida al análisis de los planteamientos de fondo contenidos en la exposición del profesor Pascal. Recuerda que, durante años, le ha correspondido actuar en política y se ha desempeñado, también, como profesor de Derecho Constitucional. Ello, le ha provocado, en ocasiones, diversas crisis derivadas de las dudas que surgen en la defensa de las ideas que sostiene y en la dificultades que se observan en la obtención de las metas que esas ideas persiguen.

Agrega que en la lucha contra el marxismo está envuelto un fenómeno que es signo de nuestros tiempos, y que se traduce en el gran caudal de información que recibe el hombre moderno, lo que hace que el individuo no se preocupe por participar activamente en los asuntos públicos, de suerte tal que, si, quien aparece como conductor de un grupo humano contrario al marxismo, no se esfuerza por que sus adherentes se sientan vinculados y partícipes en esta lucha, inevitablemente, pierde su frente interno.

La participación de dichos adherentes, continúa el señor DÍEZ, lleva envuelta siempre el riesgo de la penetración, en ese grupo, por quienes se sienten atacados por él; esto es, por los defensores y propugnadores de las corrientes marxistas de opinión, de donde surge un problema de difícil solución, cual es, encontrar una ecuación que permita la participación del pueblo en los asuntos de gobierno y que impida, con su presencia activa, que el enemigo lo infiltre.

Ahora bien, como el individuo quiere participar y desea hacerlo aportando su pensamiento y su visión de la sociedad, se van a generar —quíerese o no—, corrientes de opiniones diversas, cualquiera sea la forma en que se organice la comunidad. Hoy día, los medios de comunicación social facilitan el conocimiento de las diversas doctrinas y creencias por todos los sectores, lo que produce como efecto, el hecho de que el hombre moderno piensa cada vez menos y repite cada vez más el abundante material ideológico que percibe a través de los distintos canales de información.

Es condición inalterable, en nuestra época, que los hombres se agrupen no sólo en intereses, experiencias y en vidas comunes, sino, también, en ideas, lo que se traducirá en partidos políticos, corriente de opinión, etc. Este espíritu se observa, incluso, más allá de las fronteras de una comunidad; prueba de ello es el pensamiento católico que ha rebasado, desde siglos, los ámbitos de las comunidades nacionales. Por lo tanto, estima que las corrientes de opinión deben estar imbuidas de un espíritu sano, tener una reglamentación lo más definida posible e intervenir sólo en aquello que les



es propio.

Si en lugar de reglamentar las corrientes de opinión, el constituyente se limita a dar una solución simple —como sería la de establecer una cantidad determinada de partidos políticos o de gremios como parte del poder de decisión política—, se llevará, inevitablemente, los males de la conducta política contingente, a la vida gremial. La acción política, a su juicio, debe enriquecerse con nuevas expresiones. Explica que como parlamentario, ha presenciado el absurdo de que, por ejemplo, en una Comisión de Salud del Congreso, no participe un médico o un especialista sobre esa materia en la toma de resoluciones frente a determinada situación.

En consecuencia, se declara contrario a implantar un sistema que, como el anterior, se basa en el mito de que el soberano debe elegir a todos sus representantes y que éstos, sean la voz excluyente de aquél.

Estima que el sufragio universal no constituye una verdad en sí, sino que es la fórmula para la toma de decisiones políticas y de Gobierno, las que deben, a su juicio, ser informadas por la experiencia, por la técnica y por los especialistas.

Manifiesta que el memorándum de intenciones constitucionales representa el deseo de que el hombre esté presente en el manejo de los asuntos públicos y no ocurra lo que en anteriores experiencias, en que se consagraban los derechos a la participación en el papel, y en la práctica nada de ello se cumplía.

En su opinión, uno de los grandes problemas que enfrenta nuestra época, es el de mantener la libertad del hombre frente a la penetración de los medios de comunicación social, en la alternativa de decidir qué pueden decir y cómo pueden influir los hombres con ascendiente en la masa, y quién debe decidir acerca de lo que al pueblo le está vedado conocer.

En consecuencia, los obstáculos que presenta la elaboración de un Estatuto Constitucional básico, son muchos más graves que las disquisiciones que se pueden hacer acerca del presidencialismo, del Congreso o del control jurídico de las autoridades.

Expresa, a continuación, que la exposición del profesor Pascal debe ser considerada con especial atención, ya que de su texto, fluyen diversas ideas que deben reestudiarse, como por ejemplo, el federalismo o la implantación de un ejecutivo colegiado, mecanismos que no obstante, en su opinión, no se avienen con la realidad de nuestro país. Es preciso tomar en cuenta, en la elaboración de las instituciones que se incorporarán en nuestro ordenamiento constitucional, aquellas que, por la idiosincrasia de los chilenos, sí deberán consagrarse en ese ordenamiento.

Estima que cambiar los hábitos políticos de los chilenos es una tarea lenta, y, en aquéllos, residen los defectos y las virtudes de nuestro pueblo, por lo que hay que proceder cuidadosamente en los afanes del cambio. Nada más pernicioso sería el que, en aras de eliminar los defectos, se eliminarán,

también, las virtudes. Como ejemplo, cita el caso de la excesiva politización del país, lo que a la vez de constituir un defecto, es, asimismo, una virtud, porque refleja el interés de los ciudadanos en los asuntos públicos, que tan buenos resultados diera en la derrota del marxismo.

Cuando se escriba la historia de estos tres años, se conocerá en su real dimensión la influencia que ejercieron los partidos políticos en la lucha contra el marxismo. Ellos formaron, muchas veces, las primeras células de los gremios en provincias, los que se constituyeron, posteriormente, en factor determinante de esa lucha. Los partidos políticos, en suma, fueron los primeros en dar la voz de alarma, y sin ellos, difícilmente se habría alcanzado la victoria.

Expresa que no obstante la anterior, los gremios constituyen una fuerza indispensable. Se declara contrario a canalizar toda la gestión pública a través de los partidos en atención a que ello importaría un desprecio por la técnica, el trabajo y la experiencia.

A continuación, reafirma la idea de que la intención que anima a la Comisión —y que se tuvo en vista al redactar el memorándum—, es la presencia del pueblo en los asuntos públicos.

Estima que el advenimiento del marxismo, que llegó al Poder personificado en la Unidad Popular, no es exclusiva responsabilidad de los partidos políticos, sino que hay toda una conducta colectiva responsable, en el anhelo, malentendido, de seguir una corriente modernista imbuida de un pensamiento falso.

Asimismo, les cabe una cuota de responsabilidad a aquellos que por egoísmo no participaban en los acontecimientos políticos, dejando campo libre para que los partidos decidieran la forma de vida del pueblo.

En definitiva, termina el señor DÍEZ, la Constitución deberá ir precedida de un acopio de antecedentes suficiente de los sistemas de derecho imperantes en el mundo, incluso de los de los países socialistas, en atención a que es previsible pensar que en cincuenta años de régimen jurídico, algunas instituciones de resultados positivos han de tener.

Por todo lo anterior, estima que la crítica que el profesor Pascal ha formulado al memorándum de intenciones constitucionales es infundada, toda vez que surge de la idea de que los miembros de la Comisión lo redactaron pensando en los viejos padrones de la vida política que, por el progreso experimentado por las ciencias sociales, han quedado atrás.

El señor SILVA BASCUÑÁN agradece, en primer término, la presencia y el trabajo tan consistente que ha presentado el profesor señor Pascal. Sin duda, es un aporte constructivo y sumamente valioso que quedará como un elemento importante en la historia del proyecto de nueva Constitución.

En seguida, manifiesta su agrado por la sabiduría y talento que ha demostrado el señor Pascal, a la vez que comprueba que en materias en las cuales otros como él, han entregado su vida, no han llegado a conclusiones tan enfáticas.

Por otra parte, junto con rendir un homenaje a esta contribución, desea expresar que ella servirá a la Comisión para una honda meditación por la riqueza de su contenido y prestará grandes servicios que serán la base para futuros estudios.

Pero, entre tanto, con la misma sinceridad, declara que su intervención no es un instrumento adecuado para el diálogo, porque su presentación tiene características que son una antítesis de aquél: una sistematización tan absoluta, permanente y enfática de crítica al memorándum, coloca a sus autores en la situación del alumno al cual el profesor ha reprobado en su examen, y que, por consiguiente, sólo le cabe estudiar nuevamente el ramo.

Expresa que la reflexión que se le producía mientras escuchaba al profesor Pascal, se iba asociando a la idea de que, en definitiva, en algunos conceptos, no lo iba a acompañar, porque, por ejemplo, cita el profesor, el caso de la Constitución de Weimar o el de la República española de 1931. Pero, no es mucho desear que se tenga la ilusión de hacer algo que dure más que esas dos brillantes constituciones intelectuales que cayeron sobrepasadas por los acontecimientos políticos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) desea, en primer término, felicitar muy sinceramente al padre Pascal por su franqueza y sabiduría, porque con el documento que elaboró, ha abierto muchas posibilidades; pero, al mismo tiempo, con la misma sinceridad, declara que, no obstante lo sabio, en algunos casos ha sido exagerado, y en otros, hasta un poco injusto en las críticas que ha formulado. Por de pronto, comenzó por ubicar el Memorándum dentro de una concepción esquemática en la que realmente no calza. Dijo que las posibilidades de la tarea que se enfrenta podrían reducirse a tres: un retorno a lo antiguo; una proyección teórica nueva, y una experimentación de lo que se va produciendo en la práctica. Y señaló, enfáticamente, que el memorándum se ubicaba en la primera alternativa: un retorno a lo antiguo. Estima que dicha afirmación es inexacta, porque sin lugar a dudas, el pensamiento de la Comisión al elaborar el memorándum ha sido tomar muy en cuenta la nueva realidad social y económica, que se está plasmando en el país, y se habría cometido un error al pretender una elaboración meramente intelectual apegada al pasado y alejada de dicha realidad, No puede dejar de reconocerse que en el documento hay concepciones novedosas e interesantes, si bien no tan audaces, como las sugeridas por el profesor Pascal. Así, por ejemplo, la participación, la regionalización, la integración nacional, la idoneidad funcionaria y la consideración especial que merecen la tecnología y la ciencia, son, entre otros, conceptos que están demostrando que no. es propósito de esta Comisión volver a lo antiguo.

En seguida, llama la atención —y por ello estima que el documento elaborado por el profesor Pascal resulta un poco exagerado e injusto— que no haya habido ni una sola palabra de coincidencia con el texto redactado por la Comisión. Fundamentalmente, se han formulado críticas a todos sus capítulos, sin excepción; ni siquiera se ha escapado el relativo a los derechos humanos respecto del cual, existe la convicción unánime, de haber sido redactado en forma de fortalecer las garantías individuales y sociales y perfeccionar los mecanismos correspondientes.

En seguida, el señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que con respecto al capítulo primero, que tiene por objeto afirmar los valores permanentes de la chilenidad, éste, incluso, ha merecido al profesor Pascal una observación que, en su opinión, parte de un supuesto inexacto. Señaló el señor Pascal que la Constitución no debería contener en sus artículos, enunciados de sus principios. En ninguna parte del memorándum se establece, sin embargo, que los principios que allí se contemplan estarán consignados en los artículos de la Carta Fundamental. Pero ha parecido indispensable dar a conocer al país y a la Junta de Gobierno cuál es la nueva filosofía y cuáles son los grandes principios que deberán informar los preceptos positivos de nuestra Carta Fundamental. Por eso, cuando se habla de que “la nueva Constitución fortalecerá y destacará el imperio de los valores esenciales de la chilenidad y cuidará de preservar la identidad histórico-cultural de la Patria”, es obvio que dichas ideas no estarán consignadas en un precepto constitucional, pero ese principio estará en la Constitución, y, seguramente, en un preámbulo muy importante, porque va a condensar la filosofía y la razón de ser de la nueva Carta. Lo mismo ocurre cuando se dice que la “estructura constitucional descansará en la concepción humanista cristiana del hombre y la sociedad. . .”, o cuando se establece el principio de la integración nacional.

En consecuencia, ha habido aquí un poco de exageración. En todo caso, ha sido útil, porque los puntos de vista del profesor Pascal tan audaces, tan valientes y, en ciertos aspectos revolucionarios, contribuirán de alguna manera en la tarea que se ha propuesto la Comisión de buscar las fórmulas que más convengan a nuestro país.

A continuación, el señor ORTÚZAR (Presidente) se refiere a un punto mencionado por el profesor Pascal, cual es la posibilidad de que la democracia representativa se pueda expresar por una vía no electoral a través de la organización gremial y corporativa.

Esta materia, señala, fue largamente analizada por la Comisión, y la verdad es que hubo unanimidad para llegar a las conclusiones del memorándum y que se desarrollan bajo los conceptos de poder político y poder social.

La Comisión está plenamente consciente de la importancia y trascendencia de los organismos intermedios y del papel extraordinariamente decisivo que jugaron en el proceso de liberación. Cree, también, que los partidos políticos jugaron un importantísimo papel en esa tarea. Sin embargo,

reconoce que cometieron errores. Así, en relación con la lucha frontal entre la democracia y el marxismo, podría expresarse que incurrieron en el error de no unirse, de no establecer una unidad monolítica, una estrategia para defenderse del marxismo, porque mientras éste preparaba la guerra y tenía su "estado mayor" que la dirigía en la Comisión Política del Partido Comunista, las fuerzas democráticas no tenían un "estado mayor" para hacer frente a esa guerra. En ese sentido se puede formular una crítica a los partidos políticos, pero es evidente que lucharon por la liberación y que cumplieron una tarea bastante importante en este proceso.

Volviendo al tema que estaba tratando, advierte que no visualiza cómo podría esta democracia representativa descansar en una organización netamente gremial y corporativa. En definitiva, si se le da a esos organismos intermedios la capacidad de decisión en lo político la capacidad de resolver los grandes problemas nacionales, se les va a dar, también, la capacidad de gobernar. En consecuencia, esos organismos intermedios, sean gremios, sindicatos, colegios profesionales, etc., van a cumplir una finalidad esencialmente política; es decir, se transformarán en partidos políticos.

En seguida, el señor ORTÚZAR (Presidente) explica que por más de veinte años fue Secretario de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado y durante ese lapso, pudo observar muy de cerca los vicios y defectos del sistema institucional, que, a su juicio, fueron los culpables de que los partidos políticos no cumplieran con las finalidades que les eran propias y se excedieran en la órbita de sus atribuciones. Todo ello, lo induce a declarar que si el día de mañana la función política descansa en los gremios, los vicios y defectos serán mucho mayores. Es decir, se politizaría a los gremios, transformándolos fatalmente en partidos políticos; y los vicios y defectos que tenían los partidos políticos, como consecuencia del sistema institucional, serían mucho más acentuados.

Por eso, después de una meditación bastante profunda en esta materia, la Comisión llegó a la conclusión de que, en definitiva, la decisión política debe corresponder a los partidos políticos. Ahora, si se desea que le corresponda a los gremios, éstos se van a transformar en verdaderos partidos políticos.

El señor PASCAL advierte, en primer lugar, que la idea no fue criticar el memorándum por el sólo hecho de hacerlo. En todo caso, si no tocó el tema de la libertad, fue porque lo consideraba inserto en el capítulo relativo a los derechos humanos.

La señora ROMO expresa sus agradecimientos al profesor Pascal por su exposición, y manifiesta que coincide plenamente con ella. Declara no haber participado en la redacción del memorándum de intenciones constitucionales, lo que no obsta a que manifieste su conformidad con las razones que lo motivaron.

Afirma que más que entender al señor Pascal, comparte las dudas que él

formula, en razón de haber vivido una experiencia similar. La realidad actual, continúa, debe conducir a una meditación muy profunda en la necesidad de tomar medidas de precaución para el evento de que los esquemas tradicionales de convivencia social puedan cambiar. Recuerda que ha tenido la oportunidad de visitar los Estados Unidos de América en ocasión reciente y presiente que la visión de las Fuerzas Armadas de ese país puede ser, dentro de poco tiempo, muy similar a la de nuestra Junta de Gobierno.

De la lectura del informe del profesor Pascal ha concluido que los hombres son más sensibles que las mujeres a las críticas de sus posiciones, pero, estima no haber entendido las formulaciones del señor Pascal como una crítica al trabajo realizado por la Comisión, sino más bien, como un llamado de atención a fin de que se revisen cuidadosamente los conceptos que informarán su tarea de elaborar un nuevo texto constitucional, ya que existen numerosas posibilidades y alternativas que deben ser agotadas antes de tomar una determinación.

Considera que lo expresado por el profesor Pascal es sumamente valioso y no cree que en dicha exposición se advierta una postura intransigente, sino la intención de crear la necesidad de estudiar concienzudamente todas las futuras posibilidades a fin de que la elección que se haga, sea la más sabia.

A continuación, el señor GUZMÁN solicita al profesor Pascal, dé a conocer su pensamiento acerca de cómo, en su opinión, debe definirse una fórmula de gobierno distinta de la que la Comisión ha esbozado dentro de lo que se ha denominado poder político y poder social, en el entendido de que el poder político debe ejercerlo la autoridad que es quien cumple la función ejecutiva y la legislativa en la comunidad política y que puede ser, o bien las Fuerzas Armadas, o la elegida por el pueblo, o la generada por vía hereditaria o, por último, a través de una selección no electoral.

Descartando las dos últimas como absolutamente ajenas al proceso político moderno, restan las dos primeras. Y la Comisión, por voluntad de la Junta de Gobierno, estudia la segunda de ellas ya que la primera no requiere ningún análisis porque se está viviendo. Como lo que se trata es que las Fuerzas Armadas no desean perpetuarse indefinidamente en el Poder, sino que desean una fórmula de gobierno generada a través de la voluntad popular, el centro de la duda reside en si existiría algún medio alternativo en el sentido de generar esta fórmula por una vía que no sea la electoral. El elemento político expresado a través de los partidos no es más que la articulación que se produce como consecuencia natural del sufragio universal. Los partidos pueden cambiar muchas veces de forma, y no es a ellos a los que se entrega la misión de gobernar sino a la autoridad elegida por el pueblo. Este, a su vez, para designar a quienes lo representen en la función ejecutiva y legislativa, se organiza en partidos políticos, los que, en caso de no contar con la confianza de la comunidad, no tendrán, en un momento determinado, acceso al poder, como ha ocurrido en Chile.

En consecuencia, su pregunta está dirigida a averiguar cómo se genera una autoridad que sea verdaderamente representativa y que, al mismo tiempo, esté dotada de independencia frente a los distintos intereses en juego, por una vía que no sea la del sufragio universal.

El señor PASCAL declara que el planteamiento formulado por el señor Guzmán no se puede responder en pocos minutos, siendo necesario un período de meditación para su análisis.

En todo caso, y a sugerencia del señor Guzmán, se compromete a hacer llegar un estudio que sobre la materia preparará, tomando en consideración las experiencias que sobre este particular, se han producido en el mundo.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario



# REPÚBLICA DE CHILE

## ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE

### SESIÓN 28ª, CELEBRADA EN MARTES 2 DE ABRIL DE 1974

1. — Cuenta de las comunicaciones recibidas en Secretaría
2. — Proposición del señor Evans para solicitar al Instituto de Investigaciones "Jaime Eyzaguirre" de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica las investigaciones que indica
3. — Prosigue la discusión del anteproyecto de reforma constitucional que modifica los Capítulos VIII y IX de la Carta Fundamental, en lo relativo a la regionalización del país
4. — Intervención del señor LORCA acerca de la forma en que debe ejercerse el Poder Constituyente; debate y acuerdo de la Comisión sobre el particular
5. — Debate acerca de la forma en que la Comisión debe abordar sus funciones
6. — ANEXO DE DOCUMENTOS:

Texto del anteproyecto de reforma constitucional elaborado por CONARA que modifica los capítulos VIII y IX de la Constitución Política del Estado

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Concurren, además, a esta sesión, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, señor Enrique Urrutia Manzano; el señor Ministro de Justicia, don Gonzalo Prieto Gándara; el señor Subsecretario de Justicia, don Mario Duvauchelle Rodríguez, y los señores Tomás Lackington, Arturo Aylwin y Eladio Zusaeta, miembros de la Subcomisión de Reforma Constitucional sobre descentralización Administrativa y Régimen Interior; Guillermo Bruna Contreras, Vicepresidente de la Subcomisión de Reforma Constitucional en lo referente al sistema de Inscripciones Electorales, Ley de Elecciones y Estatuto de los Partidos Políticos; José Fernández Richard, Primer Vicepresidente de la Subcomisión de Reforma Constitucional relativa al estudio del nuevo Régimen Municipal; Hernán García Vidal, Subdirector Regional de ODEPLAN; Andrés Rodríguez, Secretario de la Subcomisión de Reforma Constitucional encargada del estudio del nuevo Régimen Municipal y don Rodrigo Sanhueza, Secretario de la Subcomisión de Reforma Constitucional sobre Descentralización Administrativa y Régimen Interior.

Actúa de Secretario, don Rafael Eyzaguirre E.

### **CUENTA**

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) da cuenta de los siguientes oficios y comunicaciones recibidos por la Secretaría de la Comisión:

Dos del señor General de Brigada, Jefe Comité Asesor de la Junta de Gobierno, Presidente de CONARA, don Julio Canessa Robert.

1º Con el primero, comunica que accede a la petición de esta Comisión en orden a considerar y analizar el contenido específico de cada uno de los preceptos del anteproyecto de reforma constitucional redactado por CONARA en el plazo de quince días solicitado por esta Comisión.

—Se acuerda archivarlo.

2º Con el siguiente, remite quince ejemplares del anteproyecto de Decreto Ley que modifica los capítulos VIII y IX de la Constitución Política de la República, y solicita se deje sin efecto el documento enviado con fecha 25 de marzo pasado relativo a la misma materia.

—Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión y el nuevo documento se inserta como anexo del acta.

3º Uno del señor Director de la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción, don René Vergara, con el que comunica, por las razones que expresa, que los profesores de Derecho Constitucional de ese plantel no

podieron concurrir a la sesión para la cual habían sido invitados a fin de dar a conocer sus opiniones acerca del memorándum que contiene los objetivos o metas fundamentales en que deberá inspirarse la nueva Carta Fundamental, y solicita a la Comisión acepte sus excusas. Además, indica que en una fecha próxima hará llegar un documento escrito preparado por el profesor señor Sergio Galaz U.

—Se acuerda contestar.

4º Uno del señor Secretario de la Subcomisión encargada del estudio de los medios de comunicación social, con el cual manifiesta que se han adoptado las medidas conducentes para que la señora Luz Bulnes Aldunate se incorpore a los trabajos de esa Subcomisión.

—Se manda archivarlo.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa, a continuación, que el objetivo de la presente sesión es analizar el anteproyecto de Reforma Constitucional sobre regionalización del país, elaborado por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa.

El señor EVANS manifiesta que, antes de entrar al estudio del proyecto mencionado, desea referirse a una materia que podría ser de gran importancia para el trabajo de la Comisión, respecto de la cual formuló una petición a la Universidad Católica.

Explica que el Instituto de Investigaciones de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica, que dirige el profesor Rafael Cañas y que dispone de recursos para realizar investigaciones en el campo jurídico, acordó patrocinar algunas investigaciones relativas al Derecho Constitucional y Administrativo, quedando asignada en el día de ayer una de ellas, en virtud de un acuerdo del Departamento de Derecho Político de esa facultad. Agrega que, respecto de las investigaciones atinentes al Derecho Constitucional, solicitó que no se asignara todavía, para el evento de que esta Comisión manifestara interés por que algunas de las materias que enfrentará en su trabajo, pudiera ser objeto de una investigación por parte de dicho Instituto.

Reitera que, en cualquier momento en que se estudie, profundice o investigue un tema que se considere relevante para la Comisión, es factible solicitar a la mencionada Escuela de Derecho, dentro de un plazo aproximado de un mes o un mes y medio, que lleve a efecto la correspondiente labor de investigación, en cumplimiento de sus funciones y por encargo de esta Comisión.

—Se acuerda aceptar la proposición formulada por el señor Evans por ser de evidente conveniencia para la Comisión.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pone en discusión el anteproyecto de

reforma constitucional por el que se substituyen los capítulos VIII y IX de la Constitución Política relativo a la regionalización.

El señor SILVA BASCUÑÁN se complace de la idea central del proyecto de regionalización, cuyo objetivo es obtener el mejor aprovechamiento de los elementos humanos, económicos y financieros del país, a través de la configuración de secciones territoriales, que se encuentran magníficamente fundamentadas en la exposición de motivos.

Considera que un proceso de regionalización completo, definitivo, orgánico, integral y auténticamente nacional, requiere una profundización sustancial en el sistema mismo del Estado, en el régimen de Gobierno y en la forma democrática que se adopte, y debe ser una consecuencia de la evolución de la sociedad política, y en tal sentido, congratula a las autoridades que ejercen el poder, en cuanto propenden a una regionalización que podría constituir un notable progreso para el país.

Sin embargo, estima que un proceso de esta naturaleza, no sólo significa efectuar una nueva distribución, sino que representa un sistema para establecer una real desconcentración y descentralización administrativa, y es en estos términos, precisamente, donde radica, a su juicio, toda la sustancia del problema, motivo por el que se referirá, en seguida, a tales conceptos, pero, exclusivamente, en el orden administrativo, que difiere, en forma esencial, del aspecto político de dicho proceso.

Entiende por concentración administrativa aquel sistema en el cual la ejecución de las leyes y la determinación de los actos que corresponden al ejercicio de las distintas autoridades, están entregados a órganos que, fundamentalmente, son designados y removidos por la autoridad central, son responsables ante ella y se sujetan a las directivas precisas que les imparte.

En cambio, señala que en la desconcentración administrativa los órganos a los que se refiere el proceso administrativo tienen designación, remoción y responsabilidad ante la autoridad central, pero disponen de un apreciable grado de autonomía para decidir en los problemas que surgen en la administración, vale decir, existe independencia en la solución concreta de los problemas, pero, en todo caso, se trata de funcionarios que tienen un estatuto y realizan una voluntad propia del órgano central.

Respecto de la descentralización administrativa explica que en ella, la administración se realiza mediante el establecimiento de órganos que no sólo tienen autonomía en la conducción de los actos, sino que deben obedecer, en aspectos esenciales, a la voluntad del sector o grupo social sobre el cual se proyecta la acción administrativa.

Expresa que, en suma, mientras la esencia del proceso de concentración o desconcentración administrativa apunta, fundamentalmente al manejo más o menos autónomo de los distintos órganos jerárquicos de la función

administrativa, en el proceso de descentralización se advierte un nuevo factor, cual es la voluntad autónoma de los gobernados, que debe ser cumplida y satisfecha por el organismo correspondiente.

Respecto del proyecto en discusión, considera que en el fondo, no existe una descentralización sino que una desconcentración administrativa, porque los grupos sociales o sectoriales llamados a vincularse y sufrir las repercusiones de las actuaciones de los organismos respectivos, no se encuentran habilitados para conformar una voluntad que deba ser cumplida por el órgano ejecutor, o sea, se les considera como simples asesores y entidades de consulta.

Destaca, no obstante, que el proyecto constituye un proceso de indudable interés para lograr una verdadera regionalización, en la cual se reúnen tres elementos básicos: a) una nueva agrupación más racional y mejor fundamentada; b) un proceso de desconcentración, y c) un proceso de descentralización, factor este último que, a juicio suyo, se encuentra ausente del contenido del proyecto en estudio.

Enfatiza que en la iniciativa legal en debate, se propone una distribución territorial más orgánica, mejor fundamentada, que favorece en mayor grado a la seguridad nacional y al desarrollo económico y social, que se cumple por un positivo proceso de desconcentración administrativa, pero no se consigna en sus disposiciones la descentralización administrativa, lo que estima lógico, pues ésta se cumple llamando a las comunidades básicas a expresar una voluntad que obligue a los órganos administrativos, y ello no es posible ni oportuno en la actual etapa del acontecer nacional, por cuanto se está superando precisamente un proceso transitorio en que la voluntad política debe ser muy enérgica.

Reitera que el propósito del proyecto le parece muy laudable y que el proceso de regionalización que se instituye puede cumplirse en las actuales circunstancias sin necesidad de modificar la Constitución, puesto que, tratándose de una simple desconcentración administrativa, es posible disponer la agrupación de los órganos administrativos existentes o que se proyecten en el futuro, en la forma que se estime conveniente, determinándose, al mismo tiempo, sus correspondientes atribuciones.

Agrega que lo anterior permitirá la preparación de un proceso más profundo, respecto del cual esta etapa transitoria proporcionará las posibilidades y cauces, y dará, al mismo tiempo, la oportunidad de que la regionalización se lleve a efecto en forma paulatina y gradual, a través de decretos-leyes en los lugares que se determinen, pero que estén debidamente preparados para establecer en ellos a los organismos, estructuras y atribuciones adecuados.

Considera que en esta forma gradual, será posible en el futuro consagrar en la Constitución, de manera mucho más orgánica, integral y profunda, la regionalización del país, pues estima que todo debe conducir a la resolución

definitiva que se adopte respecto al régimen o sistema de Estado o Gobierno y a la índole de la democracia más pura y perfecta que se pretenda establecer en el país.

En consecuencia, en su opinión, los preceptos del proyecto en discusión deben ser cumplidos, no sobre la base de la reforma de la Constitución de 1925, sino en aplicación del poder legislativo que, en este momento, detenta la Junta de Gobierno.

El señor URRUTIA (Presidente de la Corte Suprema) agradece la invitación que se le ha formulado y manifiesta que en su opinión la regionalización no afectará la administración de justicia, en atención a que se ha previsto su exclusión en el proyecto.

Señala, a continuación, que una vez regulada esta situación, se adecuará la jurisdicción de los tribunales al nuevo sistema de división política y administrativa. Agrega que, a su juicio, podrían suprimirse una o dos Cortes de Apelaciones que no justifican su funcionamiento, pero los problemas surgirán respecto de la eliminación de algunas Intendencias con la designación de la ciudad asiento de la nueva Intendencia Regional.

El señor AYLWIN expresa que la regionalización persigue como finalidad, establecer una planificación a nivel regional —que hasta ahora no ha existido—inserta en la planificación nacional, con las consecuencias que de ello se derivan, como son por ejemplo, los presupuestos regionales, planes o programas complementarios regionales y aún proyectos específicos del mismo carácter, ya que, hasta la fecha, todos estos aspectos se manejan y conducen desde Santiago. Si se pretendiera llevar a efecto la descentralización en otra forma que la propuesta, se produciría una situación caótica, ya que sería imposible realizar esta tarea a nivel provincial por falta de equipamiento técnico adecuado y la dispersión de esfuerzos y recursos que significaría tal sistema, motivos éstos que aconsejan, entonces, elaborar planes nacionales de desarrollo, presupuestos y programas generales, programas sectoriales y un desarrollo armónico de las distintas regiones, encuadrado en una planificación y presupuesto nacional, con grandes poderes de decisión.

Señala que lo anterior produce, en forma paralela, una desconcentración de todas las autoridades ministeriales y servicios, y destaca, al mismo tiempo, que no es tan rigurosamente exacto que todos los organismos que se creen tendrán carácter asesor, ya que la autoridad principal en la región es el Intendente, quien gobernará y administrará con el Consejo Regional de Desarrollo, que tendrá facultades decisorias, pudiendo aquella autoridad hacer uso del derecho a veto y resolviendo, si se produce un conflicto, el Poder Ejecutivo.

Por otra parte, precisa que, si bien el Consejo Asesor del Alcalde y el Consejo Regional de Desarrollo tendrán facultades asesoras, en la práctica, estos organismos tendrán importancia apreciable, puesto que el Intendente

Regional no podrá desoír la opinión de todos los sectores regionales que ellos representan.

Explica que, tanto la Subcomisión Constitucional de Regionalización y Descentralización Administrativa como la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, han hecho planteamientos que conducen a la regionalización de todos los servicios del Estado, y en materia judicial, se ha estimado que ya las Cortes de Apelaciones están desconcentradas y tienen un sistema que se ajusta perfectamente a la regionalización, de tal modo que sólo es necesario escuchar la opinión de la Corte Suprema, con el objeto de conocer su decisión en cuanto a refundir algunas de las Cortes de Apelaciones, en atención a que se pretende que el costo de la regionalización sea el menor posible.

Por último, expresa que los proyectos de regionalización se han basado en el documento primitivo elaborado por la Oficina de Planificación, al cual se le han introducido, paulatinamente, diversas modificaciones para dar lugar a distintas alternativas, que han surgido luego de numerosas reuniones y cambios de opiniones con representantes de todas las regiones, y al respecto, cita el caso de la provincia de Ñuble, cuyos personeros están de acuerdo en integrar una región con Concepción, y en que ésta sea la sede de ella.

El señor ORTÚZAR (Presidente) recuerda que la Comisión aceptó, en principio, las ideas fundamentales del anteproyecto de regionalización, con la abstención del Profesor señor Silva Bascuñán.

Agrega que se estimó, también, que la actual división política y administrativa del país es absolutamente arbitraria, por cuanto no corresponde a características socioeconómicas o geopolíticas de las respectivas provincias, y en consecuencia, para lograr un efectivo desarrollo de ellas y hacer realidad su participación, es indispensable consignar una nueva división, similar a la propuesta en el anteproyecto mencionado.

Por este motivo, hace presente que en esta sesión debe discutirse en particular dicha iniciativa, la que, a su juicio, implica una reforma a la Constitución, ya que se sustituirá la actual división política y administrativa del país, consagrada en la Carta Fundamental, sea que ello se lleve a efecto a través de un decreto-ley o de un acta constitucional.

El señor EVANS manifiesta que, invariablemente, ha sostenido que la tarea de la Comisión frente a los proyectos que le envíe la Junta de Gobierno consiste, no tanto en debatir la procedencia, conveniencia o factibilidad de tales materias —como ocurre con el anteproyecto en análisis— sino que prestar colaboración desde el punto de vista de la técnica legislativa.

Entrando al análisis del proyecto, estima de gran perfección la exposición de motivos, pero respecto del articulado advierte que adolece de defectos, contiene omisiones e incurre en repeticiones innecesarias.

Recuerda que dicho texto propone sustituir dos capítulos de la actual Constitución —atinentes al Gobierno Interior y al Régimen Administrativo Interior— por nuevas disposiciones que reemplazan la división política vigente de provincias, departamentos, comunas, subdelegaciones y distritos, por regiones y comunas, y radica la división administrativa existente de provincias y comunas, solamente en las comunas, sin perjuicio, naturalmente, del nutrido bagaje de atribuciones de carácter administrativo que se reserva al Intendente Regional.

Sobre la base expuesta, formula, en seguida, diversas sugerencias concretas a las disposiciones del proyecto en discusión, y las sintetiza en la forma que sigue:

1º El artículo 88 nuevo, debe contener, en la misma forma en que lo hace el artículo 88 actual, la referencia a los departamentos y, si es posible, a las comunas, en la siguiente forma: "Para los efectos gubernamentales y administrativos, el territorio de la República se dividirá en regiones, y éstas en departamentos", pudiéndose agregar, luego de un punto aparte, la referencia a que existirá dentro de cada comuna, una división administrativa denominada comuna.

2º Tocante al artículo 89, incurre en una repetición innecesaria, en su primera parte, al referirse a los departamentos y comunas, y es así como dicho precepto previene que "La creación, división interna, modificación y supresión de las regiones será materia de ley."; el artículo 98 señala que "La creación, división interna, modificación y supresión de Departamentos será materia de ley."; y el artículo 105 preceptúa que la "modificación y supresión de las comunas será materia de ley". Es aconsejable entonces, incorporar a un solo artículo que "la creación, modificación y supresión de las regiones, departamentos y comunas será materia de ley, cuya iniciativa corresponderá al Presidente de la República".

3º El texto del artículo 89, al señalar los objetivos de la regionalización, especialmente, las letras a), b), c) y d), tiene contenido discursivo, y los objetivos a que se refieren y sus fundamentos, deben estar incorporados en el Mensaje, pero la Constitución sólo debe contener normas de acción. En consecuencia, es aconsejable mantener los términos con que se inicia el párrafo final: "La ley, para fijar las regiones, debe considerar tales factores...", refundiendo allí, de modo más sucinto, las letras a), b), c) y d).

4º Los artículos 90 y 91, desde el punto de vista de la técnica constitucional, son en extremo confusos. El primero, conforma la órbita de las atribuciones generales de los Intendentes Regionales, y el segundo, les confiere una potestad particular.

Tratándose de Intendentes Regionales no es preciso proceder como en el caso del Presidente de la República, al que la Constitución, a partir de su artículo 71, le otorga facultades de carácter general, pero en términos mucho más sucintos. No parece conveniente, entonces, que las numerosas



atribuciones conferidas al Intendente Regional se detallan en el texto constitucional, pues, si el país se divide en regiones, existirán numerosas facultades de este funcionario que fluyen de la naturaleza misma de su cargo, y es aconsejable, por consiguiente, refundir los artículos 90 y 91 en una sola disposición, cuyo encabezamiento exprese: "Habrá un Intendente Regional encargado... etcétera." y con los números 1, 2, 3 y 4, estructurar una frase orgánica que señale las atribuciones contenidas ahora en el artículo 91.

Esta norma, que es demasiado discursiva, debe expresar la idealización de atribuciones de carácter general y de potestad particular, de manera de entregar al legislador la facultad de ampliar, reglamentar o precisar el campo de atribuciones del Intendente Regional, sin incorporarlo a la Constitución.

5° El inciso segundo del artículo 93 y el artículo 119, señalan algunos de los efectos del estado de sitio o del estado de emergencia en el país, pero, en estricta técnica constitucional, no son estos preceptos los indicados para tal finalidad, sino que el artículo 72 o cualquiera otra numeración que se le asigne, que describe las atribuciones del Presidente de la República, el cual podría prevenir: "Corresponde al Presidente de la República decretar el estado de sitio... La declaración del estado de sitio implicará... Suspéndanse las atribuciones de los Consejos de Desarrollo de las provincias o de las regiones, etc.". En todo caso, nada aconseja establecer los efectos del estado de sitio u otro régimen de excepción, en la normatividad sobre regionalización, vale decir, que, junto al precepto que instituye el estado de sitio, deben señalarse, también, sus efectos.

6° El artículo 97, referente a los departamentos, debe pasar a ser artículo 88; el artículo 98 corresponde al 89, y el artículo 99, al 90.

7° Los artículos 102 y 103 deben excluirse de la Carta Fundamental atendida su intrascendencia en el aspecto jurídico, por cuanto sólo aportan complejidad al estudio de la materia a que se refieren, puesto que es la ley de Régimen Interior la que debe señalar las atribuciones de los Intendentes y Gobernadores.

Prosigue sus observaciones, reiterando que deben eliminarse del proyecto de reforma constitucional los preceptos de índole discursiva y establecer normas que manden, prohíban o permitan y reserven al legislador un campo amplio, señalándole directrices de carácter general.

Destaca que en materia de régimen interior, de régimen político interior y de división política del Estado, la Constitución es extremadamente escueta, en especial, los artículos 88 al 91, que no han provocado, en ciento cincuenta años de vigencia, ninguna dificultad de carácter constitucional ni problema político de trascendencia, circunstancia que aconseja continuar aplicando la misma técnica, aunque los conceptos sean diferentes.

El señor LORCA considera de gran significación el proyecto en general,

específicamente, los tres aspectos fundamentales que siempre determinaron el fracaso de toda tentativa de descentralización administrativa, esto es, la creación de las corporaciones de desarrollo provincial el otorgamiento de facultades decisorias y la asignación de recursos.

Estima evidente que la modificación de la estructura del régimen interior del Estado debe tener rango constitucional, y para otorgárselo, debería estudiarse alguna nomenclatura especial en la dictación de los decretos-leyes respectivos, de manera que tuviera una mayor connotación que el decreto-ley corriente, por cuanto se trata de un nuevo estatuto constitucional sobre régimen interior, que sería el primer estatuto constitucional parcial que dictaría la Junta de Gobierno, en uso de sus facultades legislativas.

Enfatiza la jerarquía constitucional de las normas analizadas, y concuerda plenamente con el señor Evans en cuanto se refiere a que esos preceptos constitucionales, que quedarán incorporados a la Carta Fundamental, deben ser esquemáticos, simples y generales, de acuerdo a la moderna técnica constitucional, dejándole reservada a la ley el detalle de las atribuciones y facultades.

El señor GUZMÁN plantea, en primer término, una duda que le asiste respecto del rol que corresponde a la Comisión en el debate de este proyecto, en relación con el planteamiento de los señores Evans y Lorca, planteamientos que todos comparten en el sentido de que a esta Comisión, obviamente, no le corresponde discutir, en caso alguno, las ideas matrices básicas de la regionalización, por ser ésta una determinación política adoptada en forma categórica por la Junta de Gobierno.

Por otra parte, el pensamiento predominante de la Comisión —por lo menos, implícitamente— es el de que no puede la Comisión empezar a redactar un texto constitucional definitivo, por cuanto es necesario aguardar el desarrollo de los acontecimientos, la aplicación de las nuevas medidas y los efectos que ellas producirán y que configurarán una nueva Carta Fundamental, como algo vivo y gradual.

Observa que, desde este punto de vista, el trabajo de la Comisión se proyecta, aparte de la recopilación de antecedentes para preparar alternativas opcionales para una Constitución futura, hacia la redacción de una nueva Carta Fundamental definitiva, y entonces, ocurre que, por ahora, el aporte más útil que se puede ofrecer a la Junta de Gobierno es el de colaborar en la redacción y en el contenido de los proyectos que tengan rango constitucional, sin perjuicio de actuar, en cada caso, con las entidades u organizaciones de Gobierno donde se originen estos proyectos.

Señala que, en su opinión, no le parece conveniente reducir el rol de la Comisión al de un simple filtro de técnica constitucional, que ordene los artículos, suprima los innecesarios o coordine diversas disposiciones, sino que se adentre, en forma prudencial, en el fondo mismo de las materias, sin

discutir, como es obvio la idea central y las directrices ya aprobadas por la Junta. Agrega que, para que dicha labor sea útil, debe trabajarse a la manera de una Comisión Legislativa, en conjunto con las organizaciones involucradas en el proyecto, de modo que sea posible formarse una idea central del tema, que se analice el organigrama con que se va a trabajar, el alcance real de cada uno de los nuevos organismos, su conveniencia, las distintas alternativas que se presentan, etc., y en seguida, deberá procederse a la redacción del texto.

Luego, expresa su disconformidad con el procedimiento de modificar la Constitución mediante decretos-leyes, ya que si bien ello es posible, le parece inadecuado que se vaya estructurando una Carta Fundamental en esta forma, es decir, reemplazando parte de su articulado por un nuevo texto que, por su numeración, deberá ser definitivo, situación que tampoco compartió respecto de la reforma del artículo 6° de la Constitución, al margen del contenido mismo de la enmienda que tenía atencencia con la nacionalidad.

Discrepa del sistema de introducir reformas a la Carta Fundamental a través de decretos-leyes que alteran directamente el texto de algunas disposiciones, y en otros casos, representan una reforma tácita de la Constitución, motivos éstos por los que considera conveniente distinguir la existencia de decretos-leyes y de decretos constitucionales o actas constitucionales. Agrega que, en el orden jurídico, reconoce al decreto-ley la validez de una ley y en consecuencia, a nivel constitucional, dentro de un régimen de esta naturaleza, deberían existir los decretos constitucionales o actas constitucionales, con lo que se permitiría saber que la Constitución permanece vigente en todo aquello en que no ha sido expresamente modificada, evitándose, de esta manera, que el conocimiento de tales enmiendas sponga la revisión de todos los decretos-leyes vigentes.

Reitera que le parece indispensable proceder en la forma que ha esbozado, y aún más, es de opinión que se revisen todos los decretos-leyes dictados hasta la fecha, y se agrupen como decretos o actas constitucionales, para facilitar, así, la labor ordenada de esta Comisión.

El señor PRIETO (Ministro de Justicia) comparte la tesis planteada en el sentido de que la Constitución debe ser modificada mediante decretos leyes especiales, actas constitucionales o estatutos constitucionales, pero, estima que no existe unanimidad de opiniones en los distintos organismos que asesoran en esta materia al Gobierno, como por ejemplo, la Subsecretaría de Coordinación Jurídica, que sostiene una tesis distinta y muy respetable, fundamentada en que, desde el momento de la dictación del decreto-ley N° 1, la Constitución se entiende vigente en todo cuanto no haya sido enmendada por decretos-leyes, que, en este caso, constituirían modificaciones constitucionales tácitas.

Hace presente que el Ministerio de Justicia ha tomado algunas iniciativas a este respecto, y que insistirá en su criterio ante la Junta de Gobierno, más

todavía si dicha Secretaría de Estado comparte el planteamiento de la Comisión de Reforma Constitucional, a la cual el Gobierno le concede gran importancia en la labor que realiza.

En cuanto atañe a los efectos que el proyecto de Regionalización pudiera tener en el Poder Judicial, considera que podría ser necesaria una redistribución de las Cortes de Apelaciones; y aún cuando respeta la opinión del señor Presidente de la Corte Suprema, está en antecedentes de la presión existente para crear algunas Cortes de Apelaciones en el norte del país. Según la opinión del señor Urrutia, podrían suprimirse otras Cortes que se estiman innecesarias, lo que confirma, entonces, la posible redistribución de ellas, con ocasión de la regionalización proyectada.

El señor URRUTIA (Presidente de la Corte Suprema), reitera su opinión en cuanto a que la regionalización no tendrá, necesariamente, incidencia en la jurisdicción de las Cortes de Apelaciones, porque ella obedece más que nada, a razones de ubicación geográfica, a simples aspectos de distancia.

En lo atinente a las Cortes del Trabajo, en su criterio, se ha exagerado en extremo al otorgarse una importancia desmesurada a la jurisdicción laboral, puesto que, además de que no es partidario de la especialización de los tribunales, ello ha provocado problemas importantes, como ocurre, por ejemplo, con la Corte de Concepción, que tiene jurisdicción desde Talca a Punta Arenas, debiendo, en consecuencia, los abogados de esta última ciudad trasladarse a Concepción para interponer recursos de apelación en materias laborales, hecho que, a su juicio, aconseja restituir la jurisdicción laboral a las Cortes de Apelaciones, lo que, desde luego, queda entregado a la ley.

El señor EVANS explica, a continuación, una inquietud que le asiste respecto de algunos efectos que tendría el proyecto de regionalización sobre la jerarquía y nombramiento de los jueces letrados, emanada del sistema constitucional y del Código Orgánico de Tribunales. A este respecto, señala que existen tres categorías de jueces letrados: de ciudad asiento de Corte, de capital de provincia y de cabecera de departamento, pero como la reforma constitucional propuesta suprimirá, automáticamente, la división política y administrativa llamada provincia, el Poder Judicial enfrentará el problema de que no tendrá jueces de capital de provincias, porque éstas desaparecerán; que existirán jueces de capital de regiones en que no habrá Corte de Apelaciones; y que habrá jueces de departamentos que han pasado, automáticamente, a desaparecer, o bien, a convertirse en jueces de capital de región.

Estima de la mayor importancia esbozar, por lo menos, una solución a este problema, especialmente, en cuanto atañe a conciliar la nueva división política y administrativa con los sistemas de escalafones y nombramientos en el Poder Judicial, lo que en su opinión se zanjaría a través de un artículo transitorio.

El señor URRUTIA (Presidente de la Corte Suprema) considera muy

fundadas las inquietudes del señor Evans, pero estima que todo cuanto a ellas concierne, debe ser resuelto a través de la ley, modificándose el Código Orgánico de Tribunales, pero no la Constitución, y para ello podría redactarse un artículo transitorio.

El señor ORTÚZAR (Presidente) coincide con la sugerencia hecha en el sentido de que el problema atinente al Poder Judicial puede solucionarse mediante un artículo transitorio que exprese que, mientras no se dicten las leyes correspondientes, subsistirá la actual división territorial del país para los efectos judiciales.

En seguida, recuerda que la Comisión ha contraído un compromiso con la Junta de Gobierno para prestarle su colaboración en el despacho de este proyecto, que fue analizado en general en una sesión anterior con asistencia de todos los representantes de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa.

En dicha ocasión, agrega, se plantearon toda clase de dudas e interrogantes sobre el anteproyecto a los representantes de CONARA y de la Subcomisión Constitucional de Regionalización y Descentralización Administrativa, y se estimó, entonces, que con dichos antecedentes la Comisión estaba en condiciones de abocarse al estudio particular de la iniciativa, solicitándose, inclusive, a la Junta de Gobierno, un plazo de quince días para pronunciarse sobre el articulado del proyecto.

Señala que, en consecuencia, sobre la base de considerar esta iniciativa como un proyecto de reforma constitucional, que deberá tener, como lo desea la Comisión y el señor Ministro de Justicia, el carácter de un acta constitucional, con la jerarquía que le corresponde, debe procederse a la discusión particular de las disposiciones del proyecto.

El señor LACKINGTON expresa, en nombre de la Oficina de Planificación Nacional, que la Junta de Gobierno ha tomado la decisión de llevar a cabo la regionalización del país implementada por una política económica diseñada para lograr una economía moderna de mercado, en la que el sector privado desempeñe un rol preponderante.

Agrega que, sin embargo, al analizar el documento en estudio, puede observarse, con sorpresa, que tanto en su espíritu como en su filosofía, es extraordinariamente estatista, como lo demuestra la simple lectura de la letra f) del artículo 91, estatismo que se manifiesta, concretamente, en el párrafo mencionado y en general, en todo el documento, y que ha sido rechazado por ODEPLAN por el riesgo que implica de llegar a un control de la empresa privada.

El señor AYLWIN considera conveniente recordar la forma en que se ha llegado a la elaboración del anteproyecto en discusión, y señala al respecto que, en primer término, la Subcomisión de Descentralización Regional y Administrativa redactó un anteproyecto de ley o normas sobre

regionalización, en el que se planteaba la regionalización sin atender al aspecto constitucional o legal, documento que fue estudiado por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, que elaboró, en definitiva, un anteproyecto de decreto-ley de regionalización, prevaleciendo en dicha Comisión el criterio —en los mismos términos planteados por el señor Ministro de Justicia— de que esta materia implicaba necesariamente una modificación de la Constitución Política, y de que era inaceptable enmendar la Carta Fundamental en forma tácita.

Continúa sus observaciones expresando que, en razón de lo expuesto anteriormente, CONARA acordó plantear esta situación al Ministerio de Justicia, a la Comisión de Reforma Constitucional y a la Corte Suprema, con el objeto de adecuar el actual texto constitucional y dar factibilidad a la regionalización, posteriormente, a través de la ley.

Explica que fue así como se consideró aconsejable enviar el anteproyecto a la Comisión de Reforma Constitucional, con el fin de que ésta determinara, en definitiva, las normas que deberían incorporarse a la Carta Fundamental para proceder, luego, a la regionalización, y advierte que en CONARA se elaboró el anteproyecto con bastante detalle, para el efecto de que la Comisión de Reforma Constitucional, disponga de la flexibilidad necesaria para incorporar normas más reducidas y genéricas al texto constitucional, en todo cuanto atañe a este anteproyecto de regionalización, sobre lo cual considera que no existe inconveniente, de ninguna naturaleza, por parte del Gobierno, de CONARA y de ODEPLAN.

Agrega que, en lo que se refiere al planteamiento del señor Evans de refundir algunos artículos del anteproyecto de reforma constitucional, estima que no habría inconveniente y podría acordarse sin mayor debate, pero respecto del artículo 89, señala que se originaría un problema serio, pues, la Junta de Gobierno opina que la política de regionalización debe tener rango constitucional, vale decir, que se establezca claramente el objetivo de la regionalización y los factores que la determinen.

El señor DÍEZ señala que, personalmente, está en absoluto acuerdo con la idea general de la iniciativa, pero disconforme con el enfoque que se da a la regionalización, en el sentido estatista y presidencialista que en el texto se advierte y que, en el régimen pasado, originó graves conflictos e inconvenientes.

Estima que se debe discutir, conjuntamente con la Comisión Redactora del proyecto cada una de sus disposiciones, con el objeto de conocer su verdadera intención y que ésta se traduzca nítidamente, en el texto definitivo.

El señor ORTÚZAR (Presidente) se refiere a las observaciones del señor Díez manifestando que, sin perjuicio de la razón que, en el fondo, puede asistirle, le hace presente que se encuentran en la Sala los señores Arturo Aylwin y Tomás Lackington, miembros de la Subcomisión Constitucional de

Descentralización Regional y Administrativa, que elaboró el primer anteproyecto sobre el tema y que en consecuencia, ellos están en condiciones de aclarar cualquier observación que se formule sobre la materia en debate, lo cual no obsta, obviamente, a que se inviten a la próxima sesión a los representantes de CONARA.

El señor LACKINGTON concuerda plenamente con el planteamiento del señor Díez, pero advierte que no ha tenido participación en la redacción del anteproyecto en estudio.

El señor GUZMÁN manifiesta que las intervenciones de los señores Díez y Lackington confirman sus aprensiones respecto del procedimiento seguido en esta discusión. Considera que, en su opinión, una tarea es informar a una autoridad responsable de la elaboración a un proyecto, acerca de las observaciones que le merecen; otra labor es contribuir a estructurar en ese proyecto, adecuadamente, una idea central que todos comparten, y una tercera función, también distinta, es actuar como Comisión de estilo de un texto ya redactado en todas sus ideas, para perfeccionarlo desde el punto de vista de la técnica constitucional o legislativa. Aclara que esta Comisión debería entrar a discutir el proyecto conjuntamente con la Comisión Nacional de Reforma Administrativa y con la Oficina de Planificación Nacional.

Sin embargo, estima de la mayor importancia que el representante de ODEPLAN haya declarado en esta sesión que el proyecto en discusión tiene un carácter estatista, impresión que también a él le asiste, aún cuando descarta que sea ésta la inspiración de los autores de la iniciativa, pues considera de enorme trascendencia que en un Gobierno que sostiene una doctrina contraria al estatismo, se produzca esta situación paradójal.

Concuerda con el señor Díez en cuanto a adoptar la decisión de solicitar a la Comisión Nacional de Reforma Administrativa y a la Junta de Gobierno, que esta Comisión desea coparticipar en la elaboración del proyecto de regionalización.

Recuerda, en seguida, que la gran mayoría de la Comisión es de opinión muy clara en cuanto a que, en esta ocasión, no procede entrar a redactar la Constitución definitiva, y entonces, surgen dos alternativas, a juicio suyo, para la labor de esta Comisión: una, recopilar, durante apreciable tiempo, material de trabajo que, técnicamente, podría ser de alto interés, pero que proyectará la imagen de que este organismo es una especie de entelequia, lo que desde luego, no es el deseo ni la intención de la Junta; la otra alternativa es que la Comisión se aboque a prestar colaboración al Gobierno, proporcionándole asesoría en materias constitucionales, en cuanto a toda la nueva institucionalidad —de rango constitucional— que vaya surgiendo, paulatinamente, a la realidad del país.

Considera de innegable valor que la Junta conozca la opinión que a esta Comisión le merecen las alternativas que se sometan a su estudio, puesto

que, en otro aspecto, existen problemas de imagen política, con repercusiones internacionales, y por ello es que apoya la proposición formulada por el señor Díez en cuanto atañe a la forma de estudiar esta materia, conjuntamente con los organismos señalados. Además, sólo en esta forma se evitará la repetición de lo ocurrido, por ejemplo, con el decreto-ley N° 520 de 1931, cuyos vacíos o resquicios permitieron expropiar casi la totalidad de las empresas del país, muchos años después, con efecto práctico de su aplicación por personas distintas de quienes habían redactado y dictado el mencionado decreto-ley.

Por otra parte, complementa sus observaciones enunciando las diversas dudas que le asisten acerca de algunas disposiciones y preceptos del proyecto de regionalización, atinentes, entre otras materias, a la potestad de los Consejos Regionales de Desarrollo, que los advierte empequeñecidos; a las funciones que corresponde a la Oficina de Planificación Nacional y a los organismos de planificación, y la vinculación de éstos con ODEPLAN; al rol que se asignará a los Comités y organismos sectoriales, etcétera, todo lo que estima difuso en el texto del proyecto en análisis, aun cuando sus autores tengan un concepto muy preciso de todo ello.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que su opinión discordante se va acentuando en la misma medida en que se confunde la tarea de gobernar con la idea de dictar una Constitución, más aún, después de oír las últimas intervenciones.

Recuerda que, al comenzar la sesión, desarrolló la idea básica de que la regionalización —que personalmente apoya en el plano político dentro de la inspiración dada a conocer por el Gobierno— podía realizarse sin necesidad de una reforma constitucional, pero que, al mismo tiempo, expresó su desacuerdo respecto del texto del proyecto, en cuanto la regionalización debería involucrar no sólo una desconcentración sino que, en definitiva, para que resultara completa y perfecta, contener un proceso de descentralización administrativa.

Enfatiza su rechazo, desde el punto de vista intelectual, de las normas del artículo 88 del proyecto, que unifica los órganos políticos con los administrativos, puesto que no es concebible, en estricta técnica constitucional y en ciencia política, que sean unos mismos los órganos políticos y administrativos cuando se trata de una administración, inclusive, desconcentrada, pero, resulta absurdo que ello ocurra en el caso de una administración descentralizada, que significa, en lo fundamental, que las comunidades básicas serán escuchadas jurídicamente, de manera que producirán la necesidad de permitir la manifestación de una voluntad de las comunidades, que será respetada. Reitera que, por estas razones y las expresadas anteriormente, como constitucionalista, se encuentra en total desacuerdo con el proyecto.

La señora ROMO manifiesta que las observaciones del señor Silva confirman las formuladas por los señores Guzmán y Díez, con los cuales concuerda, y



estima que la Comisión debería estudiar el proyecto, conjuntamente, con CONARA y ODEPLAN, ya que es evidente que las posiciones de ambos organismos no coinciden.

Considera que es deber primordial de esta Comisión, colaborar, responsablemente, con la urgencia debida, en forma armónica y coordinada, con los organismos mencionados, con el objeto de evitar los riesgos que se advierten en algunos de los preceptos que se han señalado.

El señor AYLWIN manifiesta que en el debate se han vertido, a su juicio, algunas opiniones de índole subjetiva, ya que en el artículo 88 del proyecto en estudio, al expresarse que, para los efectos gubernativos y administrativos, el territorio se dividirá en regiones, no se está señalando, en modo alguno, que los organismos de administración y de gobierno serán los mismos, sino que se está evitando incurrir en una repetición innecesaria al establecer en un artículo, que para los efectos del gobierno, el país se dividirá en regiones, y en otro artículo, que para los efectos de la administración, el país se dividirá en regiones. Agrega que este aserto se confirma más adelante, en el propio texto, al referirse a las facultades de gobierno y de administración de los Intendentes Regionales y de las Municipalidades.

El señor SILVA BASCUÑÁN señala que, en la forma descrita, no existe ningún error en la redacción del proyecto, pues, éste no constituye una etapa hacia una regionalización descentralizada, ya que, si así fuera, la redacción debería ser muy diversa.

El señor AYLWIN continúa señalando que en otro aspecto, existen diferentes materias, de índole operacional, que se encuentran en proceso de discusión y sobre las cuales no se ha adoptado acuerdo definitivo, estimándose, deliberadamente, como impropio, dejar tales aspectos amarrados a la Constitución, como ocurre, por ejemplo, con la composición y facultades del Consejo Regional de Desarrollo, y con la planificación, que, seguramente, conformará otro capítulo de la Constitución Política, haciéndose referencia sólo a la planificación a nivel regional y a nivel comunal, en concordancia con la planificación nacional y regional.

Sobre este aspecto preciso, considera que no existen razones valederas para decidir en este proyecto la suerte de la Oficina de Planificación Nacional y su participación en esta materia, junto a otros aspectos, pues, en su opinión, sería muy grave incluir, en este momento, temas de esta naturaleza en la Carta Fundamental.

Destaca, en seguida, que el anteproyecto es, prácticamente, la síntesis del proyecto sobre regiones, como puede observarse del simple análisis de las facultades de los Consejos Regionales y del Intendente en sus diversas instancias, como de los organismos municipales, y con el fin de evitar equívocos, deja testimonio de que en la redacción de este proyecto han participado representantes de ODEPLAN, originándose, indudablemente,

algunas diferencias con ellos, pero las tres observaciones formuladas por dichos personeros no afectan, a su juicio, en ningún aspecto fundamental, al texto de reforma constitucional que contiene el proyecto en estudio.

En cuanto a la visión estatista que pueda causar el proyecto, expresa que no se pronuncia al respecto, pues, lo único que se ha pretendido señalar es la organización de las regiones, la determinación de los organismos respectivos y su competencia, todo lo que, en la práctica, es reflejo literal del anteproyecto que ha mencionado, y pone término a sus observaciones, haciendo presente que considera de toda conveniencia realizar reuniones conjuntas con los organismos que se han sugerido.

El señor GUZMÁN concuerda con el señor Aylwin en que se evitaría parte del problema, al separarse aquello que será materia constitucional de lo que, en definitiva, será simplemente legal, y como en el texto se incluyen muchos aspectos de esta última naturaleza, si todo ello se reserva a la ley deberán ser, entonces, ODEPLAN, CONARA y otros organismos —y en definitiva, la propia Junta de Gobierno— quienes decidirán sobre tales aspectos legales, y no le incumbirá a la Comisión participar en dicha resolución.

En otra parte, añade que, entrando al fondo del problema, pareciera existir acuerdo en el sentido de que el acta institucional que se dicte al respecto, no debe concebirse como una reforma del artículo 88 y siguientes de la Constitución, sino como un acta constitucional que modifique estos mismos capítulos, pero separadamente, con contenido propio, dictándose, con posterioridad, un decreto-ley que la complemente. Agrega que, a su juicio, éste sería el camino adecuado, no obstante que de todos modos, considera conveniente realizar una reunión conjunta, que permita intercambiar antecedentes y practicar algo semejante a una discusión particular, no sobre el articulado mismo, sino que de manera más profunda, acerca de la forma y las bases sobre las cuales se ha proyectado la regionalización.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera de gran importancia para aclarar las discrepancias surgidas en el debate, establecer que lo que constituirá materia de la regionalización será, exclusivamente, un texto constitucional, y si dentro de este texto existen algunos aspectos que son propios de la ley, la Comisión procederá a excluirlos de su temario.

En seguida, propone, para el mejor desarrollo de la discusión el siguiente procedimiento: primero, suspender el debate y continuarlo en la sesión ordinaria del jueves próximo, a la que se invitará especialmente, a los representantes de CONARA; segundo, pedir al señor Guzmán que tenga a bien solicitar una audiencia al General señor Canessa, con el fin de plantearle la ampliación del plazo de la Comisión para discutir esta materia que, indudablemente, debe ser estudiada con la máxima responsabilidad.

Se acuerda aprobar el procedimiento sugerido por el señor Ortúzar (Presidente) con la abstención del señor Silva.

El señor AYLWIN considera que, al parecer, existe en la Comisión el criterio de que el texto constitucional se habría reducido, innecesariamente de nivel, para tratar materias propias de la ley, y en el caso de que esta impresión fuera efectiva, estima procedente transmitir esta observación básica, de inmediato, a la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, para que ésta, dentro de 48 horas, reduzca el anteproyecto y presente otro más amplio, que evite este tipo de discusiones, proposición que formula con sentido práctico para evitar dilaciones.

El señor OVALLE expresa su conformidad con la sugerencia del señor Aylwin y formula, al mismo tiempo, dos proposiciones: primera, que se acuerde, desde luego, que el proyecto constitucional que se prepare sobre regionalización, tenga el carácter de un acta institucional, desvinculada del texto de la Constitución de 1925, pues, no le parece adecuado modificar un texto constitucional que, de hecho, en la mayoría de sus disposiciones, ha perdido vigencia.

El señor ORTÚZAR (Presidente) ofrece la palabra sobre la primera proposición del señor Ovalle.

El señor LORCA concuerda plenamente con tal sugerencia toda vez que había formulado un planteamiento similar al comienzo de la sesión.

—Se aprueba la primera proposición del señor Ovalle, con el voto en contra del señor Silva Bascuñán.

El señor OVALLE señala que, en segundo término, le parece indudable que la redacción del texto constitucional propuesta involucra diversas disposiciones de orden legislativo y aún, reglamentario, y por consiguiente, apoya la proposición del señor Aylwin en el sentido de transmitir a los redactores del anteproyecto en discusión, la opinión de que, en general, ese documento incorpora materias que, por su naturaleza, son ajenas a la Constitución y deben, por lo tanto, integrar normas que la complementen o reglamenten.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que, a propósito de la segunda indicación del señor Ovalle y sin perjuicio de que dicho planteamiento — compartido por la mayoría de la Comisión— sea transmitido a CONARA, considera indudable que en la próxima sesión, precisamente, durante el análisis del proyecto, se señalarán por los integrantes de la Comisión los preceptos que se califiquen de orden legal o reglamentario, y deban, por ende, excluirse del texto constitucional, de manera que, en su concepto, subsiste el motivo para realizar la reunión del jueves próximo, con los representantes de CONARA y avanzar, de ese modo, en la elaboración de un pronunciamiento, a la brevedad posible.

El señor OVALLE añade que comparte —y así lo ha expresado en forma reiterada— las opiniones de los señores Silva y Evans en cuanto tienen atinencia con el campo de acción de la Comisión de Reforma Constitucional. Recuerda que hace sólo algunas sesiones, manifestó que la Comisión carece de los elementos adecuados, de la asesoría técnica y de la dedicación necesaria para transformarse en un organismo colegislador, legislativo o consultivo, sobre materias ajenas a la labor específica que se le ha confiado, pero estima que, situados frente a una resolución como la que se ha adoptado en la materia que se discute, en orden a que se les ha asignado una tarea específica, no procede sino cumplirla en la mejor forma posible, con los elementos de que se disponga, motivo por el que, en este aspecto, no comparte la opinión del señor Silva.

El señor ORTÚZAR (Presidente) recuerda que, tocante a la competencia de la Comisión, ello fue discutido en forma extensa hace algunas sesiones, estimándose por todos sus miembros, con la abstención del señor Silva, que no existía inconveniente para que, en materias de rango constitucional, la Comisión prestara asesoría a la Junta de Gobierno, como lo está haciendo frente al proyecto en estudio.

Estima, en consecuencia, que este problema ya ha sido resuelto, sin perjuicio de que, naturalmente, pueda reconsiderarse en otra oportunidad, pero, entre tanto, como lo ha afirmado el señor Ovalle, la Comisión se encuentra abocada a un compromiso y para cumplirlo, se reunirá el próximo jueves, con los representantes de CONARA, a fin de proseguir el análisis del anteproyecto de reforma constitucional sobre regionalización.

El señor LACKINOTON sugiere que a la reunión del día jueves próximo, se invite a los representantes oficiales de ODEPLAN.

El señor GUZMÁN expresa su deseo de formular dos sugerencias: la primera, relacionada con el acuerdo de redactar un acta constitucional sobre la materia en debate, y la segunda que, a través de algún miembro de esta Comisión, o bien, directamente de la Comisión de Coordinación Jurídica, se obtenga que las materias contenidas en decretos-leyes que enmienden la Constitución, se refundan en algún tipo de actas o decretos constitucionales, con el fin de evitar que las modificaciones a la Carta Fundamental no queden confundidas en el cúmulo de decretos-leyes dictados hasta la fecha. Agrega que, a su juicio, debe existir conciencia de que si no se declaró derogado dicho texto constitucional el día 11 de septiembre de 1973 y por el contrario, se previno que continuaba vigente en todo aquello que no fuere reformado, dichas modificaciones deberían considerarse, en doctrina, como de jerarquía superior, distinta de la de los decretos-leyes, y le parece procedente, entonces, contemplar el concepto de decretos constitucionales, pues, no comparte la idea de modificar la Carta Fundamental a través de simples decretos leyes, ya que sería preferible que la autoridad, que tiene potestad absoluta, ejerciera el poder constituyente en determinada forma, y el poder legislativo, de manera diferente.

El señor SILVA BASCUÑÁN opina que, en el fondo, se ha entrado en un

sistema de Constitución consuetudinaria y se ha producido, en conciencia, la desconstitucionalización formal de la norma jurídica, por cuanto es distinto el poder constituyente —en el que existe una referencia a las constituciones escritas— del sistema constitucional consuetudinario, que es una vía jurídica que va evolucionando y transformándose, en relación con los cambios que se producen en determinadas circunstancias.

Agrega que no es posible constreñir a la autoridad que tiene la plenitud del poder, que se ajuste a una jerarquía normativa propia de las constituciones escritas, y la tarea de esta Comisión, en concordancia con la ciencia política, el pasado de Chile y todos los cambios que la evolución aconseje y permita, es proponer un proyecto de reforma constitucional, vale decir, un proyecto de la expresión de la voluntad colectiva, orgánica, total y universal, que deberá someterlo, eventualmente, a la sociedad gobernada.

El señor GUZMÁN declara que la segunda de sus observaciones apuntaba, precisamente, al alcance del señor Silva, pero no discute lo que él ha planteado, sino que, con profunda complacencia, reconoce y apoya el hecho de que la Junta de Gobierno detente la plenitud del poder, aspecto éste que, por lo demás no se encuentra en discusión. Aclara que su observación tiende a establecer una mera técnica de trabajo legislativo, o lo que es igual, que el ejercicio del poder constituyente se ejerza mediante instrumentos distintos de los que se utilizan para ejercer el poder legislativo y que, según los casos y materias, se dicten decretos constitucionales o decretos-leyes.

En cuanto se refiere al tema planteado por el señor Silva, acerca de la constitución consuetudinaria o desconstitucionalización, considera que es una materia interesante y de fondo que puede discutirse en otra oportunidad, pero, en su opinión, dado que la Constitución continúa vigente en todo cuanto no haya sido reformada, estima indispensable clarificar el sistema que se adoptará para introducirle modificaciones a su texto: a) Si se acepta que cada modificación enmiende el o los artículos pertinentes, como se procedió respecto del artículo 69, N° 4, sobre nacionalidad, y que se propone emplear en el proyecto de regionalización al sustituir los artículos 88 y siguientes; b) Si se admite el sistema que se insinúa respecto del artículo 72, N° 17, sobre el estado de sitio para la regionalización, procedimiento éste que no comparte; y c) Si se adopta el sistema de las actas constitucionales separadas.

Sugiere, en consecuencia, que en la misma forma en que se ha acordado el sistema del acta constitucional para el proyecto en discusión, se proceda a examinar —con excepción de lo referente a la nacionalidad— en forma retrospectiva, las modificaciones que se hayan producido a la Carta Fundamental, y se les dé un ordenamiento metódico, de modo que sea posible conformar una especie de texto práctico que las contenga, y de que en el futuro la Junta de Gobierno, cada vez que estime conveniente modificar la Constitución —tiene plenos poderes para ello— lo lleve a efecto a través de actas constitucionales, en lugar de simples decretos-leyes.

El señor OVALLE discrepa de la proposición del señor Guzmán, en primer lugar, porque la recopilación de las disposiciones que hayan podido modificar la Constitución es un trabajo de índole universitaria y teórico, que puede realizarlo quien lo estime conveniente, y la Comisión no tiene facultad para ello; en segundo término, considera que esta Comisión no se encuentra en condiciones de señalar normas de procedimiento a la Junta de Gobierno para el efecto de reformar la Constitución, y por el contrario, al hacerlo le originaría dificultades en su labor gubernativa; y, en tercer lugar, existe una razón de mayor jerarquía, cual es la de que la Comisión realiza su labor en cumplimiento de un mandato o encargo de la Junta de Gobierno, no siendo, en ningún caso, un organismo legislador, asesor ni legislador, y las tareas complementarias que se le asignan —que con los mejores esfuerzos se procura cumplir— obedece a labores concretas que no se plantean por propia iniciativa.

El señor ORTÚZAR (Presidente) entiende que el planteamiento que se formulará a la Junta de Gobierno consistirá en una sugerencia para que las modificaciones a la Constitución, atinentes a materias de importancia, como es, precisamente el caso de la regionalización, se lleven a efecto a través de actas constitucionales. Las enmiendas constitucionales de escasa significación, en cambio, podrían continuar realizándose tácitamente por medio de simples decretos-leyes, de acuerdo al criterio mantenido por la Junta al respecto.

El señor GUZMÁN anuncia que en primer lugar, procederá a retirar su proposición, no obstante que está convencido de que la Comisión no debe limitar su acción de trabajo y su colaboración, puesto que la Junta de Gobierno necesita y desea contar con colaboradores activos, que le sugieran ideas, dentro de su respectiva competencia, acerca de la forma de ejercer el poder pleno que detenta.

Insiste en que observa la existencia de un vacío doctrinario en cuanto concierne a los decretos constitucionales, dándose por subentendido que es posible modificar la Constitución mediante decretos-leyes, lo que, a su juicio, es inconveniente desde el punto de vista técnico.

El señor LORCA concuerda con el señor Guzmán en plantear a la Junta de Gobierno la proposición relativa a las actas institucionales, por cuanto sobre este aspecto, también, el señor Ministro de Justicia expresó criterio coincidente.

El señor ORTÚZAR (Presidente) no advierte inconveniente alguno para que en la conversación que puedan sostener con la Junta, y en lo posible, con el señor General don Augusto Pinochet y con el Presidente del Comité Asesor de ella, se formule esta sugerencia en el sentido de que las enmiendas a la Constitución adopten la forma de actas constitucionales.

El señor OVALLE estima inconveniente sugerir a la Junta medidas que le significarán una limitación a su poder de decisión, y que ella no ha

solicitado, ya que, por el contrario, ha manifestado que reúne en sí todas las potestades.

Por otra parte, considera que en las actas constitucionales, sobre las cuales no se consultará, necesariamente, a la Comisión, podrán incorporarse disposiciones que no son propias de la Constitución, como ocurriría, por ejemplo, si no se hubiera consultado a la Comisión sobre el proyecto de regionalización, con lo que, naturalmente, desaparece la utilidad de la sugerencia propuesta.

Destaca que la colaboración personal de los miembros de la Comisión — nadie podría discutir su devoción hacia los principios sustentados por la Junta— puede expresarse de manera distinta; una es, como integrantes de la Comisión, y en dicho carácter están abocados a una tarea muy concreta, y otra, como individuo, en la que prestan su colaboración en todas las materias que les parece aconsejables.

Estima intrascendente expresarle a la Junta de Gobierno que existen diversos decretos-leyes que atañen a aspectos constitucionales, y que en lo sucesivo, cuando se trate de estas materias, es más conveniente dictar un acta constitucional.

El señor ORTÚZAR (presidente) advierte que la proposición del señor Guzmán la han hecho suya la señora Romo y el señor Lorca y que, personalmente, considera útil dicha sugerencia, de manera que la somete a discusión, pero antes de ofrecer la palabra, pregunta si habría algún inconveniente en que la Comisión —como una sugerencia de su mayoría— exprese a la Junta el deseo de que a estas modificaciones de importancia, trascendentes y orgánicas de la Constitución, se les conceda cierta jerarquía otorgándoseles el carácter de actas institucionales, las que obviamente, serán conocidas por esta Comisión desde el punto de vista de la técnica constitucional.

Considera que si la Junta acepta la dictación de un acta constitucional, naturalmente deseará que sobre el proyecto se pronuncie esta Comisión, sugerencia que podría formularse en la entrevista que se llevará a efecto con esa autoridad superior y el Presidente del Comité Asesor.

El señor LORCA estima evidente que en el proyecto de reforma constitucional que elabore la Comisión, deberán considerarse dichas actas constitucionales, y no podrían desentenderse, a su juicio, por ejemplo, del proyecto de regionalización, en el momento en que se estudie esta materia.

— Puesta en votación la proposición de la señora Romo y del señor Lorca resultó aprobada con los votos contrarios de los señores Ovalle y Silva.

El señor GUZMÁN opina que es necesario dilucidar en esta sesión o en otra oportunidad que se determine, el futuro de esta Comisión, puesto que, en este aspecto, se encuentra en absoluto desacuerdo con el señor Silva, por

cuanto, a su juicio, se presentan dos alternativas muy claras respecto de la labor y función de este organismo: una, recopilar antecedentes en un debate académico muy interesante, y observar, al mismo tiempo, como espectadores, los hechos y transformaciones que se están realizando en el país, y en este aspecto, concuerda plenamente con el señor Lorca, cuando él afirma que en el momento de articular la constitución, todos coincidirán en que una eficiente Carta Fundamental debe amoldarse a la realidad del país en que se aplicará y no conformar, simplemente, una abstracción conceptual, que no se adecuará a la verdadera realidad nacional, que en ese instante, será muy distinta de la existente cuando se proyectó el texto constitucional, lo que hará estéril todo el trabajo cumplido por esta Comisión.

Explica que la segunda alternativa consiste en preparar de inmediato la Carta Fundamental, y en forma de que, dentro de un año y medio, o más, esté totalmente elaborada, lo que, en su opinión, es improcedente, dado que no es posible que la Carta Fundamental, de acuerdo a los términos previstos, se encuentre totalmente elaborada dentro de un año y medio, ya que como no podría entrar a regir de inmediato, probablemente cuando se pretenda entrar a aplicar —en un plazo superior al señalado— la propia Comisión considerará que su texto está sobrepasado por los hechos, y en consecuencia, estima conveniente esta adecuación de funciones, que permite conformar la labor que se lleve a efecto con la realidad que está surgiendo, paulatinamente, en el país.

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace presente que los planteamientos últimos atañen a una materia de fondo que podría considerarse en una sesión futura.

En seguida, se produce un intercambio de opiniones sobre esta misma materia, en el que participan los señores Ortúzar (Presidente), Ovalle, Guzmán, Silva y Díez.

El señor DÍEZ expresa que, a su juicio, la tarea encomendada a esta Comisión se encuentra perfectamente bien delineada y no es otra que la de proponer a la Junta de Gobierno, y a través de ella, al pueblo chileno, un texto de Constitución Política que, en una parte mínima, sufrirá el embate de los acontecimientos, y en otra, la de mayor cuantía, involucra una serie de problemas modernos que no sólo interesan al país, sino que a todos los pueblos democráticos, y a cuyo estudio específico la Comisión debe abocarse.

Añade que el problema, en esencia, no se reduce a una reforma constitucional que, como se piensa comúnmente, signifique determinar fechas para el funcionamiento del Congreso Nacional, las elecciones parlamentarias, etc., lo que podría despacharse en breve tiempo, sino que se trata de analizar problemas de fondo, que la Constitución de 1925 no consultó, y respecto de los cuales, la Comisión tiene la obligación de aprovechar esta oportunidad histórica para considerarlos y solucionarlos, de



acuerdo a la técnica y a la doctrina constitucional imperante en esta época.

Cita, en seguida, a modo de ejemplo, algunos de estos problemas de fondo que la Carta Fundamental futura deberá, necesariamente, prever y resolver: a) Las normas constitucionales atinentes a los medios de información, especialmente, sobre prensa, radio, televisión, etcétera; b) El estatuto de los partidos políticos; c) La participación de los organismos sociales en la dirección del país; d) La creación de un sistema contencioso-administrativo; e) Los preceptos sobre aplicación de la ley por los Poderes Públicos; f) Las disposiciones relativas a la nacionalidad; g) La organización fundamental del Estado; h) Los derechos individuales y la forma de protegerlos y de hacerlos operantes; i) La organización de los tribunales y la administración de justicia; j) Las atribuciones y estructura de los Poderes Públicos; etcétera.

Le parece que luego de oír las opiniones de los profesores y expertos acerca de las metas o finalidades que la Comisión se ha propuesto, deberá iniciarse el estudio de la Constitución, por artículos o por instituciones, y al término de este estudio, se emitirá un informe que, si la realidad, la coordinación o la técnica legislativa aconsejan modificarlo, se procederá a enmendarlo a través de un segundo informe, pero considera que la Comisión no puede incurrir en el riesgo de que, por una situación política imprevista o por decisión de la Junta de Gobierno, se le requiera, en un momento dado, un proyecto de Carta Fundamental para que el país lo discuta y se pronuncie sobre él a través de un plebiscito, que a su vez, hará indispensable disponer de normas constitucionales sobre inscripciones electorales, que entrarán en vigencia, previamente, mediante la dictación de un acta institucional.

En su opinión, esta situación inconfortable que podría presentarse a la Comisión, se evitará dedicando las sesiones ordinarias a avanzar en la elaboración del estatuto constitucional y superando la etapa de la investigación y de la recopilación de antecedentes. Por otra parte, agrega que existe la obligación de ayudar en la emergencia, no sólo a título individual, sino que como Comisión, en la solución de las dudas o problemas que asistan al Gobierno sobre determinadas materias o en las consultas que éste estime conveniente formular, pero nadie podría, moralmente, rehusar esta cooperación, aduciendo como motivo que ella perjudicaría el trabajo normal de la Comisión, pues, existe la posibilidad de celebrar sesiones extraordinarias para abordar este tipo de materias, reservando las ordinarias al estudio de la Constitución.

El señor OVALLE opina que las sesiones ordinarias deben destinarse, exclusivamente, a la preparación de la Carta Fundamental, y los trabajos adicionales pueden analizarse en sesiones especiales, lo que permitirá progresar en la labor específica de la Comisión.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera que existe en este aspecto una voluntad unánime, que podría expresarse, en resumen, señalando que es evidente que la Comisión debe proseguir su trabajo de elaboración de un texto constitucional, el que, necesariamente deberá considerar la realidad

nacional que se está plasmando día a día, pero también, es efectivo que la Comisión no puede abstenerse de prestar su cooperación al Gobierno en todas las materias en que éste lo solicite, especialmente, en aquellas que tengan rango constitucional. Considera que, a su juicio, el criterio de la Comisión debe ser entonces el de continuar desarrollando su labor normal, preferentemente, en las sesiones ordinarias, y, a su vez, abocarse, con prioridad, cuando la urgencia del caso lo aconseje, a la consideración de aquellos asuntos sobre los cuales la emergencia aconseje emitir un dictamen constitucional a la Junta de Gobierno.

— La proposición del señor Ortúzar (Presidente) resultó aprobada como criterio de la Comisión sobre la materia a que ella se refiera.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

OBJ.: Remite 15 ejemplares del Anteproyecto Decreto-Ley que modifica Caps. VIII y IX de la C.P.E.

Santiago, 29 de Marzo de 1974.

Del Presidente de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

Al Sr. Presidente de la Comisión Nacional de Reforma Constitucional.

1.— En conformidad a lo establecido en los documentos citados en Ref.), adjunto remito 15 ejemplares del anteproyecto de Decreto Ley que modifica los capítulos VIII y IX de la Constitución Política de la República de Chile, de fecha 29-III-974, para su estudio e informe por esa Comisión.

2. — Agradeceré, se sirva distribuir estos ejemplares entre los Sres. miembros de esa Comisión y dejar sin efecto los de fecha 25-III-974, pues se le han introducido las modificaciones y ampliaciones que se encontraban en estudio por CONARA y representantes de la Comisión de Reforma Municipal, designada por el Sr. Ministro del Interior, a los capítulos de Gobierno Metropolitano y de las Comunas.

3. — En base, a lo acordado previamente, agradeceré remitir el informe de esa importante Comisión antes del 10-IV-974. Lo anterior permitirá a CONARA quedar en condiciones de presentar este anteproyecto perfeccionado en su próxima exposición de la H. Junta de Gobierno, para su superior resolución.

Saluda a US.,

JULIO CANESSA ROBERT

General de Brigada

Jefe Comité Asesor Junta de Gobierno

Presidente de CONARA

## SESIÓN 28ª, (ANEXO DE DOCUMENTOS)

### ANTEPROYECTO DECRETO LEY QUE MODIFICA LOS CAPÍTULOS VIII "GOBIERNO INTERIOR DEL ESTADO" Y IX "RÉGIMEN ADMINISTRATIVO INTERIOR", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE

SANTIAGO, 29 de Marzo de 1974.

Visto lo dispuesto en el decreto ley N° 1, de 11 de Septiembre de 1973, y considerando:

1. — Que frente a la constatación de un país al borde de la desintegración física, económica, institucional y social se debe postular a su integración nacional a través de:

a) La búsqueda de un mayor equilibrio entre el aprovechamiento del potencial de recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional de manera de sentar las bases para una efectiva ocupación del territorio nacional.

b) Brindar a la población regional la posibilidad de participar en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose, además, con los objetivos superiores de la región y del país.

c) Dar a los habitantes de las regiones una "igualdad de oportunidades" para alcanzar los beneficios que entregará el proceso de desarrollo postulado por la H. Junta de Gobierno.

2. — La necesidad de contar con un equilibrio fronterizo bien definido y de tener un país cohesionado internamente, donde sus habitantes puedan vivir y prosperar, en armonía y tranquilidad, plantea la estrecha vinculación que existe entre el fundamento anteriormente expresado y los objetivos que define la propia seguridad nacional. De hecho, atentan contra la seguridad nacional: la generación de "espacios vacíos" dentro del territorio nacional; la existencia de bolsones o áreas de bajo desarrollo relativo; el desaprovechamiento de los recursos en determinadas regiones; la excesiva migración rural-urbana que crea alrededor de las metrópolis cinturones de poblaciones marginales, en que proliferan conciudadanos frustrados, inadaptados y proclives a la delincuencia y a la subversión.

3. — La necesidad de lograr una mayor efectividad para alcanzar las metas del desarrollo económico a través de una mejor utilización del territorio y sus recursos.

Uno de los aspectos relevantes en esta materia, se da en la excesiva concentración económica (en Santiago básicamente) que está alcanzando niveles de tal magnitud que obliga a distraer cuantiosos recursos en obras urbanas, que obviamente tendrían una rentabilidad social mayor si fuesen

invertidos en actividades productivas de la periferia. De esta forma, la concentración excesiva limita las posibilidades de un crecimiento económico más acelerado y regionalmente equilibrado.

4. — La necesidad de readecuar la actual División Política-Administrativa del territorio nacional con el objeto de posibilitar la planificación del Desarrollo, lo cual exige:

a) Crear una organización administrativa descentralizada, con niveles de decisión propios y éstos referidos a unidades territoriales definidas con tal fin.

b) Crear una jerarquización de unidades territoriales cada una con sus respectivas autoridades.

c) Dotar a cada unidad territorial de autoridades con igual nivel entre sí y con poderes de decisión equivalentes, de modo que sea posible su integración.

d) Lograr en cada una de las unidades, la integración de todos los sectores, mediante instituciones que los obliguen a proceder en conjunto y no aisladamente.

5.— La necesidad de reemplazar el actual Régimen de Administración Interior por un régimen que agregue el concepto de Administración, el de Planificación; y que ambos tengan como objetivo el Desarrollo Socio-Económico y que este nuevo régimen y el de Gobierno Interior del Estado usen las mismas Unidades Territoriales, equivalentes y coincidentes entre sí; y

6. — La necesidad de incorporar explícitamente el concepto de "Desarrollo" a los fundamentos del Régimen de Administración Interior, para que el proceso de desarrollo nacional sea una función preferente del Estado, junto a los aspectos de orden y seguridad interior del país.

La Junta de Gobierno ha acordado dictar el siguiente Decreto Ley:

#### "ANTEPROYECTO SOBRE REFORMA CONSTITUCIONAL

Reemplácense los Capítulos VIII y IX de la Constitución Política de la República de Chile por las siguientes disposiciones:

#### CAPÍTULO VIII

#### GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN INTERIOR DEL ESTADO

#### 1º- Regiones

Artículo 88. — Para los efectos gubernamentales y administrativos el territorio de la República se dividirá en regiones.

Artículo 89. — La creación, división interna, modificación y supresión de las regiones será materia de ley, la que deberá contar necesariamente con la iniciativa del Jefe del Estado.

La regionalización tendrá por objeto lograr un proceso de desarrollo económico y social equilibrado del país, para cuyo efecto, incluirá los siguientes factores:

- a) Un adecuado grado de autonomía regional, enmarcado en el proceso de desarrollo nacional;
- b) La posibilidad de una efectiva coordinación de los diferentes organismos de los sectores públicos y privados;
- c) Una real participación de las diversas formas de organización de la población dentro de una estructura económica-social que asegure las iniciativas creadoras de sus habitantes, y
- d) La fijación de límites territoriales comunes para el conjunto de los servicios públicos de la respectiva región.

La ley, para fijar las regiones, deberá considerar que cada una de ellas constituye una colectividad territorial debidamente organizada en la cual se dé una dimensión geográfica a todos los aspectos propios de una política de desarrollo económico, social y de Seguridad Nacional.

Artículo 90. — La autoridad superior en cada región será el Intendente Regional.

El Intendente Regional será funcionario de la confianza del Jefe de Estado, de quien será su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción. En tal calidad le corresponderá fundamentalmente:

- 1) Dirigir las tareas propias del Gobierno Interior;
- 2) Aprobar las políticas y planes de Desarrollo regionales, el presupuesto regional y prioridades a los programas y proyectos específicos, en la forma que determinen las leyes;
- 3) Administrar la región con las atribuciones que determina esta Constitución y las leyes, y
- 4) Desempeñar las demás funciones que le encomienden las leyes y cumplir las órdenes e instrucciones del Jefe de Estado.

Artículo 91. — El Intendente Regional tendrá la superior iniciativa y

responsabilidad en la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social de la respectiva región; para dicho efecto, el Intendente Regional, gozará de las siguientes atribuciones específicas:

- a) Potestad de mando sobre todos los servicios de la Administración Civil Activa de la región, dentro de la esfera propia de su competencia;
- b) Potestades reglamentarias y ejecutiva;
- c) Potestad de fiscalización de todas las obras y los servicios de la Administración Civil del Estado existentes en la región, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Contraloría General de la República y de los controles internos de cada servicio;
- d) Potestad para aplicar sanciones administrativas a los funcionarios públicos y administrados;
- e) Facultad para coordinar los servicios de la Administración Civil del Estado, existentes en la región, y
- f) Facultad para conocer los planes, políticas, programas y proyectos de los servicios públicos, empresas y entidades estatales o semi-estatales y en forma concertada los de las organizaciones e instituciones del sector privado, pudiendo formular las observaciones que estime necesarias para el adecuado desarrollo de la región.

La ley contemplará los mecanismos pertinentes para dotar a las Intendencias Regionales de la instrumentación administrativa adecuada para el ejercicio pleno de sus funciones. Igualmente consultará la desconcentración regional de los Ministerios y de los servicios públicos, en los casos que proceda, y los procedimientos que permitan asegurar su debida coordinación.

Artículo 92. — En cada región habrá un Consejo Regional de Desarrollo, integrado por el Intendente Regional, quien lo presidirá, y por representantes del sector público, privado y laboral, del área territorial correspondiente. La ley regulará su organización básica y funcionamiento.

Artículo 93. — Al Consejo Regional de Desarrollo le corresponderá participar en la aprobación de las políticas y planes de desarrollo de las respectivas regiones y en la aprobación de los presupuestos regionales en la forma que determine la ley. Actuará como órgano asesor del Intendente Regional, sin perjuicio de que pueda gozar de facultades decisorias cuando así lo disponga la ley, a iniciativa del Jefe de Estado.

En casos de grave emergencia nacional, debidamente calificados por el Jefe de Estado, podrá disponerse, por decreto supremo fundado, que la plenitud de las facultades radique en el Intendente Regional, quien podrá suspender

el funcionamiento del Consejo Regional de Desarrollo.

Artículo 94. — En cada región habrá una Dirección Regional de Planificación y Coordinación que servirá de organismo asesor y de secretaría técnica del Intendente Regional y del Consejo Regional de Desarrollo. En tal calidad le corresponderá la preparación de proyectos de políticas, planes, programas y presupuestos regionales, ajustándose a la planificación nacional, para la consideración del Intendente Regional, sin perjuicio de las demás facultades y deberes que le confieran las leyes.

Artículo 95. — Cada región tendrá una ciudad capital, la que será determinada por la ley. En ella funcionarán la Intendencia Regional, las Direcciones Regionales- Sectoriales y las Jefaturas Regionales de los Servicios Públicos, salvo los casos de excepción que se determinen por decreto supremo fundado.

Artículo 96. — La ley facilitará los instrumentos adecuados para que las regiones tengan una participación efectiva en la asignación de los recursos públicos y para dotarlas de facultades suficientes para su administración financiera.

## 2º— Departamentos

Artículo 97. — Las regiones se dividirán en departamentos para los efectos de desconcentrar las tareas de Gobierno y las de Administración que correspondan al Intendente Regional y a las demás autoridades.

Artículo 98. — La creación, división interna, modificación y supresión de Departamentos será materia de Ley, la que deberá contar necesariamente con la iniciativa del Jefe del Estado.

Artículo 99. — La autoridad Superior del Departamento será el Gobernador, subordinado al Intendente Regional. Será nombrado por el Jefe del Estado, con consulta al Intendente respectivo, y permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza de aquél. La ley determinará la ciudad cabecera del departamento.

Artículo 100. — Al Gobernador le corresponderá:

- a) Efectuar las tareas propias del Gobierno Interior, conforme a las instrucciones del Intendente Regional;
- b) Fiscalizar los servicios públicos del Departamento como Delegado del Intendente Regional;
- c) Realizar tareas de coordinación de los servicios públicos del Departamento, de acuerdo con la reglamentación que exista para el efecto;
- d) Concertar acciones con los Municipios del Departamento o con otras



instituciones públicas y privadas;

e) Proponer planes, proyectos y programas de desarrollo departamental al Consejo Regional respectivo;

f) Ejercer las facultades que le confiere el artículo 111;

g) Realizar las demás tareas que le encomienden las leyes, y el Intendente Regional.

Artículo 101. — En cada Departamento habrá un Comité Técnico Asesor, cuyos integrantes serán designados por el Gobernador Departamental, quien lo presidirá. Dicho organismo informará al Gobernador en todas aquellas materias para las que sea requerido por dicha autoridad.

Artículo 102. — La Ley podrá facultar la designación de una Autoridad Sub-regional para fines de descentralización administrativa, de desarrollo y coordinación de 2 ó más Departamentos.

Artículo 103. — Los Gobernadores, podrán delegar facultades en funcionarios públicos para una mejor administración de las localidades aisladas de los centros urbanos.

### 3º- Comunas

Artículo 104. — Los Departamentos se dividirán en comunas para los efectos de la administración de los intereses locales, la que será de competencia de las Municipalidades.

Corresponderá a las Municipalidades el conocimiento y solución de todos los problemas de interés común que tengan su origen y consecuencia en el ámbito territorial de la comuna y que, por su naturaleza, no trasciendan directamente a otras comunas o afecten al interés general de la Nación.

Artículo 105. — La creación, modificación y supresión de las Comunas será materia de Ley, la que deberá contar necesariamente con la iniciativa del Jefe de Estado.

Artículo 106. — Las Municipalidades son servicios públicos, descentralizados territorialmente, cuyo cometido es la atención de las necesidades que requiera la comunidad local y en especial la participación en la planificación y ejecución del desarrollo físico, económico y social de la comuna, sea mediante su acción directa o actuando coordinadamente con los demás servicios públicos y organizaciones del sector privado.

Artículo 107. — La máxima autoridad de la Municipalidad es el Alcalde, quien será designado por el Jefe del Estado, con consulta al Intendente Regional y permanecerá en el cargo mientras cuente con la confianza de aquél.

Artículo 108.— En cada Municipalidad habrá un Consejo de Desarrollo Comunal el cual estará integrado por el Alcalde, quien lo presidirá por Jefes de Oficinas Municipales, representantes de las Juntas de Vecinos, del Sector Laboral y de los sectores productivos y otras organizaciones existentes a nivel Comunal, que disponga la ley. La composición básica y funcionamiento de este Consejo será determinada por Leyes y reglamentos que se dicten al efecto.

Artículo 109. — Al Consejo de Desarrollo Comunal, le corresponderá asesorar al Alcalde en la aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo integral de la comuna y en las demás materias que éste someta a su consideración.

Artículo 110. — En cada Municipalidad habrá una Oficina Comunal de Planificación y Coordinación que servirá de Organismo Asesor y de Secretaría Técnica del Alcalde y del Consejo de Desarrollo Comunal. En tal calidad le corresponderá la preparación de políticas, planes, programas y presupuestos comunales, ajustándose a la planificación nacional, regional y departamental, sin perjuicio de las demás facultades que le confieran las leyes.

Artículo 111. — Los planes, programas y proyectos de presupuestos de las Municipalidades serán elevados a conocimiento del Gobernador respectivo, para su compatibilización a nivel departamental, el cual podrá formularle observaciones y proponer las prioridades que estime pertinentes para el desarrollo armónico del departamento.

La aprobación definitiva de éstos, será de competencia del Intendente Regional y tendrá por objeto asegurar su adecuación a los planes nacionales y regionales de desarrollo.

Artículo 112. — La Ley determinará las facultades exclusivas de las Municipalidades y aquellas que deberá compartir con otros Organismos del Estado”.

# **REPÚBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

### **SESIÓN 29ª, CELEBRADA EN JUEVES 4 DE ABRIL DE 1974**

Cuenta

Orden del Día

Continúa el debate del anteproyecto de reforma constitucional, redactado por CONARA, relativo a la regionalización del país

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Asisten, además, el Coronel de Ejército, Vicepresidente de CONARA, señor Juan Barrientos; el Mayor señor Alejandro González y el señor Helio Suárez en representación de CONARA; y los señores Tomás Lackington, Arturo Aylwin y Eladio Zuzeta, miembros de la Subcomisión de Reforma Constitucional encargada del estudio relativo al Régimen Interior y Descentralización Administrativa y Regional; don Rodrigo Sanhueza, Secretario de dicha Subcomisión, y don Hernán García Vidal, Subdirector Regional de ODEPLAN.

Actúa de Secretario accidental don Rafael Larraín Cruz.

### **CUENTA**

El señor LARRAÍN (Secretario Accidental) da cuenta de una comunicación del Teniente Coronel en Retiro, Ingeniero Geógrafo Militar, don Manuel Hormazábal G., con la que remite sugerencias para reformar la Constitución Política del Estado en lo relativo a la facultad del Presidente de la República para concertar tratados o convenios internacionales.

—Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión, y se acuerda agradecer el trabajo.

### **ORDEN DEL DÍA**

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que corresponde seguir ocupándose del anteproyecto de reforma constitucional, redactado por CONARA, relativo a la regionalización del país. Manifiesta que la Comisión ha considerado esta materia en las sesiones de fecha 14 y 25 de marzo y 2 de abril de 1974,

El señor SILVA BASCUÑÁN señala que su asistencia a esta sesión no sólo corresponde a su deseo de dar quórum, sino también para tratar de aportar algunas ideas durante el curso del debate. Sin embargo, solicita que su concurrencia e intervenciones posteriores no se tomen en el sentido de que está conforme con que la materia se trate por la Comisión, aunque acepta el planteamiento general del anteproyecto en debate.

Reitera que, por las razones que manifestó en la sesión anterior, para que el proceso de regionalización se cumpla, tal como se proyecta, no es necesaria la reforma de la Carta Fundamental. A su juicio, la Comisión está en presencia de un anteproyecto de desconcentración administrativa y no de descentralización, que es perfectamente posible llevarlo a cabo en la forma paulatina como lo proyecta el Gobierno, sin necesidad de modificar la Constitución Política del Estado.

Advierte que una vez finalizado el debate solicitará a los miembros de la Comisión se informe al Gobierno de su opinión de minoría, porque le parece importante que la tenga presente, por lo menos como hecho circunstancial.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara que corresponde iniciar la discusión particular del anteproyecto. Al efecto, y para proceder con cierta agilidad en los debates, propone que una vez terminada la discusión, se designe a una pequeña Comisión de Estilo para que revise y conforme la redacción del documento en base, naturalmente, a las ideas aprobadas por la Comisión Constituyente.

—Así se acuerda.

El señor ORTÚZAR (Presidente) da lectura al encabezamiento del anteproyecto, que dice como sigue:

“Anteproyecto sobre reforma Constitucional.

Reemplácense los Capítulos VIII y IX de la Constitución Política de la República de Chile por las siguientes disposiciones:

## CAPÍTULO VIII

### GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN INTERIOR DEL ESTADO

1°. — Regiones:”

A indicación del señor EVANS y para evitar la repetición de conceptos se acuerda consignar este párrafo a continuación de dos preceptos de carácter general que resuman o contemplen las disposiciones similares que se contienen en el proyecto con relación a las regiones y departamentos.

En seguida, a indicación del mismo señor EVANS, se acuerda sustituir el artículo 88 del proyecto de CONARA que dice: “Para los efectos gubernamentales y administrativos el territorio de la República se dividirá en regiones”, por el siguiente:

“Artículo 1°. — Para el Gobierno Interior y Administración del Estado, el territorio de la República se dividirá en Regiones, y las Regiones en Departamentos. Para los efectos de la Administración Local, los Departamentos se dividirán en Comunas”.

A continuación, el señor ORTÚZAR (Presidente) pone en discusión la primera parte del artículo 89, que dice: “Artículo 89. — La creación, división interna, modificación y supresión de las regiones será materia de ley, la que deberá contar necesariamente con la iniciativa del Jefe del Estado”.

Hace presente que similar disposición se repite al tratar de los

departamentos y comunas, razón por la cual se ha acordado redactar una norma de carácter general.

Finalmente, sugiere redactar este artículo en la siguiente forma:

"Artículo 2º. — La creación, modificación y supresión de las Regiones, Departamentos y Comunas será materia de ley, la que deberá contar necesariamente con la iniciativa del Jefe de Estado".

A indicación del señor Silva Bascañán se acuerda sustituir la frase "la que deberá contar necesariamente con la iniciativa del" por la siguiente: "cuya iniciativa corresponderá al".

En esta misma disposición, el señor GUZMÁN sugiere reemplazar la denominación "Jefe de Estado" por la expresión "Junta de Gobierno", ya que como se trata de la elaboración de un Acta Institucional que se anexará al texto de la Carta, estima preferible adecuar su redacción a la situación que existe en la actualidad sin que se aventure sobre la futura y posible estructura que se le dará al Poder Ejecutivo.

El señor EVANS estima preferible emplear las expresiones genéricas de "Presidente de la República" o "Poder Ejecutivo" en atención a que se está modificando la Constitución, ya que se ha propuesto reemplazar los Capítulos VIII y IX de su texto. Por este motivo, y considerando la expresión técnicamente poco adecuada, acepta, atendida la situación especial, que se declare que la creación, modificación y supresión de las Regiones, Departamentos, etcétera, será materia de ley, cuya iniciativa le corresponderá al "Poder Ejecutivo".

La expresión "Junta de Gobierno" no le satisface porque importa una alusión a una entidad que puede ser transitoria, pudiendo ella misma darle otra fisonomía al Poder Ejecutivo, con lo que la disposición constitucional quedaría, a los pocos meses, obsoleta.

El señor OVALLE sugiere emplear la expresión "Titular del Poder Ejecutivo" a fin de precisar un poco más la idea propuesta por el señor Evans, con la cual concuerda.

El señor GUZMÁN expresa su acuerdo con las opiniones de los señores Evans y Ovalle, pero desea formular una observación que puede lograr importancia más adelante. Estima que no se puede identificar el enunciado del anteproyecto en debate con una reforma constitucional, ya que está en el ánimo de la Comisión de proponer al Gobierno que dicte, en este caso, un Acta Institucional con mayor jerarquía que un simple decreto-ley.

Manifiesta que sugirió la modificación porque todos los decretos leyes que se han dictado hasta el momento, al referirse al detentador del Poder Ejecutivo o "Jefe de Estado" aluden a la "Junta de Gobierno", de modo que

si, en algún instante, ella deja de existir como tal y se hace radicar al titular del Gobierno en otra autoridad unipersonal, tendrá que dictarse una norma que disponga que en los decretos leyes de cualquier naturaleza que sean, en que aparezca la mención a la "Junta de Gobierno" deberá entenderse referida a esa nueva autoridad ejecutiva.

Expresa no tener inconveniente en aceptar la redacción propuesta por los señores Evans y Ovalle; pero, advierte que si al anteproyecto se le otorga el carácter de un Acta separada del texto fundamental, habrá, necesariamente, que establecer la derogación de los preceptos constitucionales que sean incompatibles con aquella.

En seguida, el señor OVALLE propone iniciar el artículo en debate en una forma similar a la empleada por la Carta de 1925. Es decir, disponiendo que "Toda alteración de la división política o administrativa será materia de ley iniciada por el Titular del Poder Ejecutivo".

El señor ORTÚZAR (Presidente) explica que el artículo 1º del proyecto dispone una nueva división del territorio de la República en Regiones, Departamentos y Comunas, por lo que es indispensable establecer el mecanismo para poner en marcha la regionalización del país, situación que obliga a utilizar en el precepto en debate la expresión verbal "crear".

En consecuencia, y luego que el señor OVALLE declara que no insistirá en su proposición, el texto aprobado por la Comisión queda como sigue:

"Artículo 2º. — La creación, modificación y supresión de las Regiones, Departamentos y Comunas, será materia de ley, cuya iniciativa corresponderá al titular del Poder Ejecutivo".

El señor Presidente expresa que a continuación del artículo 2º corresponde incluir el párrafo denominado "REGIONES", que contemplará las disposiciones específicas relativas a esta división territorial. Por lo tanto, el resto del artículo 89, que se transcribe más adelante, pasaría a ser artículo 3º, con las modificaciones que se indicarán una vez analizada su discusión.

"Artículo 89. — La regionalización tendrá por objeto lograr un proceso de desarrollo económico y social equilibrado del país, para cuyo efecto, incluirá los siguientes factores:

- a) Un adecuado grado de autonomía regional, enmarcado en el proceso de desarrollo nacional;
- b) La posibilidad de una efectiva coordinación de los diferentes organismos de los sectores públicos y privados;
- c) Una real participación de las diversas formas de organización de la población dentro de una estructura económica-social que asegure las

iniciativas creadoras de sus habitantes, y

d) La fijación de límites territoriales comunes para el conjunto de los servicios públicos de la respectiva región.

La ley, para fijar las regiones, deberá considerar que cada una de ellas constituya una colectividad territorial debidamente organizada en la cual se dé una dimensión geográfica a todos los aspectos propios de una política de desarrollo económico, social y de Seguridad Nacional”.

En discusión este artículo, usa de la palabra el señor OVALLE quien expresa que, a su juicio, las disposiciones constitucionales deben ser breves y, en lo posible, tratar de evitar las enunciaciones programáticas, porque, en el fondo, éstas carecen de contenido estructural, que es lo único que, en su concepto, debe figurar en la Constitución. Estima que el enunciado de la disposición que establece que “La regionalización tendrá por objeto lograr un proceso de desarrollo económico y social equilibrado del país” implica una fundamentación de motivos o de razones que podrían contenerse en el Mensaje explicativo que genera el establecimiento de la disposición, en lugar de incorporarlo al texto de la Carta Fundamental.

El señor EVANS expresa que comparte la idea esencial planteada por el señor Ovalle en el sentido de que la frase a la cual se refino constituye una exposición de motivos que debe ser propia del Mensaje; esto es, del texto en que se contengan las razones en que se fundamenta la implantación de esta nueva división territorial que se le dará al país.

Propone, en consecuencia, suprimir la primera frase que dice “La regionalización tendrá por objeto...” e iniciar el encabezamiento del artículo en la siguiente forma: “La ley, al fijar las Regiones, deberá considerar que cada una de ellas constituya una comunidad...” agregando a continuación que para tal efecto deberá tener presente los cuatro objetivos que señalan las letras a), b), c) y d) del artículo en debate.

El señor SILVA BASCUÑÁN concuerda con los señores Ovalle y Evans en el sentido de que la enunciación programática debe estar inserta en el Mensaje en que se contenga la modificación constitucional más que en el articulado del proyecto, ya que, a su juicio, los textos fundamentales tienen que ser breves y precisos, a fin de que sus preceptos tengan eficacia.

Aceptando la proposición del señor Evans, formula indicación para sustituir en la parte inicial del artículo, la expresión verbal “considerar” por “propender”, de manera que su encabezamiento quede como sigue: “La ley, al fijar las regiones, deberá propender a que cada una de ellas,..”. Igualmente, formula indicación para sustituir en la letra a) de este artículo la oración “enmarcado en el proceso de desarrollo nacional” por esta otra: “que tienda a facilitar el proceso de desarrollo nacional”.



El señor ORTÚZAR (Presidente) sugiere, de acuerdo con las proposiciones que se han formulado, redactar el artículo en debate en la siguiente forma:

“Artículo 3° — La ley, al determinar las regiones, deberá propender a que cada una de ellas constituya una unidad territorial debidamente organizada que contemple todos los aspectos propios de una política de desarrollo económico, social y de seguridad nacional. Al efecto, deberá considerar:

- a) Un adecuado grado de autonomía regional que tienda a facilitar el proceso de desarrollo nacional;
- b) Una efectiva coordinación de los diferentes organismos de los sectores públicos y privados;
- c) Una real participación de las diversas formas de organización de la población dentro de una estructura económica-social que asegure las iniciativas creadoras de sus habitantes, y
- d) La fijación de límites territoriales comunes para el conjunto de los servicios públicos de la respectiva Región”.

—Acordado.

En seguida, el señor Presidente pone en discusión los dos primeros incisos del artículo 90, que son del tenor siguiente:

“Artículo 90. — La autoridad superior en cada región será e Intendente Regional.

El Intendente Regional será funcionario de la confianza del Jefe de Estado, de quien será su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) observa que el inciso primero de la disposición transcrita no señala a la persona que desempeñe el cargo de Intendente, ningún plazo de duración o permanencia en sus funciones; pero, estima que siendo un funcionario de la confianza exclusiva del Jefe del Estado, ha de entenderse que se mantendrá en el cargo mientras cuente con dicha confianza, Sin embargo, hace notar que con respecto a la designación de los Gobernadores, se dispone expresamente que será un funcionario nombrado por el Jefe de Estado y que permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza de aquél. Piensa que podría ser conveniente emplear una redacción similar en ambos casos.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresó que no existe contradicción alguna entre la circunstancia de fijar un plazo de duración al cargo de Intendente o Gobernador y la de que el empleo sea de la confianza exclusiva del Jefe de Estado. Al contrario, estima que el hecho de que los cargos de la confianza

exclusiva tengan una duración limitada presta grandes servicios a los gobernantes, en cuanto les permite manejarse políticamente mejor. Se declara partidario de establecer un plazo para la duración de estos cargos.

El Mayor señor GONZÁLEZ explicó que la razón por la cual no se creyó conveniente establecer un plazo de duración a estos cargos, fue porque ellos eran servidos en la actualidad por autoridades militares a las que, por razones de servicio, no necesariamente se les puede exigir tiempo de duración en determinado empleo. En todo caso, no ve qué sentido tiene, desde el punto de vista real, fijar un plazo cuando se trataría de funcionarios de la confianza exclusiva del Jefe de Estado, en que ella se otorga y se revoca.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que la única ventaja dice relación al hecho de que, sabiendo el funcionario que su cargo tiene un plazo de duración limitada —es necesario considerar que la disposición tendrá vigencia más allá del Gobierno Militar— probablemente tenga mayor celo en su desempeño e, inclusive, facilitaría al Jefe de Estado la salida de aquél sin que fuera necesario pedirle la renuncia.

En otro orden, el señor GUZMÁN formula una consulta a los representantes de CONARA relacionada con la denominación de la autoridad máxima de la Región, en el sentido de que pudiera ser mal recibido, eventualmente en aquellas provincias que hoy tienen Intendentes, el hecho de dejarlas sin esta autoridad superior. Estima que podría ser más apropiado denominar a la cabecera regional de otra forma que no fuera la de Intendente, a fin de evitar desalientos, recelos y suspicacias en cualquier sector de la población del país.

El Coronel señor BARRIENTOS manifestó que CONARA ha consultado, sobre este asunto, las opiniones de las autoridades, de grupos, centros para el progreso, etc., de diferentes provincias. Algunas opiniones expresan ser partidarias de la existencia del Gobernador Regional, del Gobernador Departamental y del Alcalde quien mantendría su nombre tradicional. Otros se pronunciaron por mantener al Intendente Regional y el cargo de Gobernador. En realidad, agregó, no se sabe exactamente cuáles son los términos más precisos para designar a las autoridades, pero existen razones de tipo psicológico, regional, local e, incluso, de la de los mismos funcionarios sobre sus status, que han servido para optar, en principio, por la nomenclatura que se contiene en el proyecto.

El Mayor señor GONZÁLEZ manifestó que se ha pensado en CONARA que la estructura de Gobernador Regional, Gobernador Departamental y Alcalde, podría confundir al hombre medio de nuestro pueblo.

Sin embargo, agregó, existe otra alternativa, que también es viable, y que se ha propuesto por otros organismos. Ella consiste en que al Intendente Regional se le denomine Gobernador Regional y que el departamental, pase

a llamarse Intendente Departamental, fórmula que tiene la ventaja psicológica, para los futuros departamentos, de que su autoridad — Intendente Departamental— tendría un status de nombre más representativo.

Por otra parte, señaló, hay quienes sostienen que la autoridad de la Región podría denominarse Gobernador General, terminología que otorga un carácter más distintivo en el aspecto administrativo y de gobierno interior, a esta nueva estructura que se piensa darle al país.

El señor OVALLE señala que le parece acertado designar Gobernador a la autoridad de la Región. Sin embargo, ello lo obliga a pensar en los estados americanos, donde la importancia del Gobernador es tal, que debe ser elegido por la ciudadanía, situación que, por nuestras costumbres tradicionales, no puede evaluarse en una simple discusión.

Expresa que, aún cuando estima más acertado designar a la autoridad de la Región como su Gobernador, no le parece que sea del caso modificar la estructura del proyecto en debate, por cuanto la Comisión Nacional de Reforma Administrativa ha hecho las consultas pertinentes sin que se haya observado resistencia. Siempre en Chile, agregó, el Intendente ha tenido más categoría que el Gobernador, por lo que se inclina por conservar esta tradición.

El Señor AYLWIN expresa que en la Subcomisión de Reforma Constitucional de Descentralización Administrativa y Regional, se estudió también este punto, porque el proyecto primitivo se refería al "Gobernador Regional" y no al "Intendente Regional". La Subcomisión cambió aquella denominación por "Intendente Regional", aparte las razones de orden práctico que se han señalado, porque se tuvo en consideración el problema planteado por el profesor Ovalle, en el sentido de que la expresión "Gobernador" se emplea en los Estados federados, y como en este momento no se pretende establecer el federalismo en Chile, se creyó conveniente disipar la duda de que se podría tratar, en este caso, de un Gobernador de un Estado Federal.

El señor GUZMÁN estima que no se debe invertir la jerarquía de Gobernador e Intendente, porque no hay duda alguna de que el segundo cargo es superior al primero, y si se pretende establecer lo inverso, la gente quedará totalmente desorientada.

Agregó que estima más adecuado llamar Intendentes a las autoridades de los departamentos y buscar otra denominación, que no fuera la de Gobernador para las de la cabecera de las regiones, ya que pueden surgir dificultades en las personas o sectores que no integren los organismos administrativos y se sientan menoscabados porque su antigua provincia ha dejado de tener Intendente. En cambio, siendo el Intendente el jefe del departamento y asignando una denominación nueva, que no sea la de Gobernador, para la cabecera regional, se evitarían, a juicio del señor

Guzmán, los trastornos que pueden producirse como consecuencia de la nueva división territorial del país.

El señor EVANS sugiere llamar a la autoridad regional "Superintendente Regional".

El señor SILVA BASCUÑÁN comparte la idea del señor Evans que designa "Superintendente" a la autoridad regional porque la misma palabra está indicando que se trata de un cargo que está por sobre el Intendente. De esta manera se mantienen, además, las denominaciones de Intendente y de Gobernador. La graduación jerárquica sería en consecuencia Superintendente, Intendente y Gobernador.

El Coronel señor BARRIENTOS cree que la denominación de Superintendente para la autoridad de la Región puede prestarse a confusiones, ya que en la Administración Pública dicho concepto tiene una connotación muy diferente, pues se trata del titular de un organismo encargado de controlar y fiscalizar actuaciones. Sin embargo, agregó, es probable que dentro de la nueva estructura del Estado las Superintendencias adopten la forma de Direcciones Generales encargadas de crear políticas y de fiscalizar, en cuyo caso se podría utilizar la expresión "Superintendente" para denominar a la autoridad de cada Región.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara que se inclina por la nomenclatura contenida en el proyecto en debate, es decir, por la de Intendente Regional y Gobernador, porque, a su juicio, son dos denominaciones conocidas de nuestro pueblo, el cual sabe que el Intendente está por sobre el Gobernador y que aquél es la autoridad suprema de una provincia que ahora será más amplia y se llamará región. En todo caso, no tiene objeto seguir considerando esta materia, cuando serán los representantes de CONARA, quienes con mayor acopio de antecedentes, resuelvan en definitiva.

En seguida, el señor Presidente propone, para los efectos de avanzar en el debate, aprobar las denominaciones contenidas en el anteproyecto, sin perjuicio de que después, con mayores antecedentes, se puedan señalar otras.

El señor GUZMÁN solicita que junto con el proyecto que la Comisión transcriba a CONARA, se adjunte una sugerencia relativa a la inconveniencia que significa emplear la denominación de Intendente para designar a la autoridad regional en atención a las razones que señaló durante el transcurso del debate.

—Así se acuerda.

En seguida, el señor Presidente, propone redactar el inciso primero de la disposición en debate, en la siguiente forma:

“Artículo 4º— La autoridad superior de la región será el Intendente. Será nombrado por el titular del Poder Ejecutivo de quien será su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción, y permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza de aquél. La ley determinará la ciudad cabecera de la región”.

A indicación del señor OVALLE la Comisión acuerda establecer que la iniciativa de la ley que determine la ciudad cabecera de la región corresponderá exclusivamente al Titular del Poder Ejecutivo. Además, a indicación del mismo señor Ovalle, se acuerda iniciar el encabezamiento de este artículo en la siguiente forma:

“Artículo 4º— La autoridad superior de la Región, en lo gubernamental y administrativo será...” con el objeto de precisar y coordinar la norma con el artículo 1º y la relativa a los gobernadores.

—En consecuencia, el texto aprobado es el siguiente:

“ARTÍCULO 4º La autoridad superior de la región, en lo gubernamental y administrativo, será el Intendente Regional. Será nombrado por el titular del Poder Ejecutivo de quien será su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción y permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza de aquél. La ley, cuya iniciativa corresponderá al titular del Poder Ejecutivo, determinará la capital de la región”.

En discusión la parte final del artículo 90, que dispone:

“En tal calidad le corresponderá fundamentalmente:

1º Dirigir las tareas propias del Gobierno Interior;

2º Aprobar las políticas y planes de desarrollo regionales, el presupuesto regional y prioridades a los programas y proyectos específicos, en la forma que determinen las leyes;

3º Administrar la región con las atribuciones que determina esta Constitución y las leyes, y

4º Desempeñar las demás funciones que le encomienden las leyes y cumplir las órdenes e instrucciones del Jefe del Estado”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que las ideas transcritas deben estar contenidas en un artículo independiente, que en el proyecto de la Comisión corresponde que sea el 5º. Al mismo tiempo, propone iniciar su encabezamiento en la siguiente forma:

“Artículo 5º Al Intendente regional corresponderá.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que, a su juicio, la enumeración que contiene la disposición en debate es excesiva e inútil pues contiene ideas que están implícitas en otra disposición. Por ejemplo, agregó, las atribuciones de "dirigir las tareas propias del Gobierno Interior", "Administrar la Región con las atribuciones que determina la Constitución y la ley" y "desempeñar las demás funciones que le encomienden las leyes y cumplir las órdenes e instrucciones del Jefe de Estado", deben entenderse implícitas dentro del precepto del artículo 4º que dispone que la superior autoridad de la Región, en lo gubernamental y administrativo, será el Intendente Regional.

Sin embargo, estima que la atribución del N° 2 que dice que le corresponderá al Intendente "aprobar las políticas y planes de desarrollo regionales, el presupuesto regional y prioridades a los programas y proyectos específicos, en la forma que determinen las leyes" podría quedar en el proyecto definitivo.

Los señores EVANS y GUZMÁN expresan su acuerdo con el profesor Silva Bascuñán en el sentido de que las atribuciones contenidas en los números 1), 3) y 4) de la disposición en debate están implícitas en el artículo 4º aprobado por la Comisión.

El señor GUZMÁN manifestó ser partidario de mantener la facultad enunciada en el N° 2, porque a su juicio lleva envuelta un principio muy importante que debe estar inserto en la Carta Fundamental: la voluntad del constituyente de regionalizar y, por lo tanto, de descentralizar el país, con respecto del Gobierno Central cuando confiere al Intendente Regional una facultad para aprobar las políticas y planes de desarrollo, el presupuesto y las prioridades regionales.

El señor EVANS respondiendo a la inquietud planteada por el señor Guzmán señala que ella está contemplada en el artículo 3º del proyecto al disponer que la ley, al fijar las regiones, deberá considerar como primer elemento tipificador "Un adecuado grado de autonomía regional que tienda a facilitar el proceso de desarrollo nacional", precepto que permite al legislador entregarle a la autoridad regional no sólo la atribución a que se refirió el señor Guzmán, sino que muchas otras.

El señor ORTÚZAR (Presidente) estima que, desde el punto de vista de la ortodoxia constitucional, tiene la razón el señor Evans. Sin embargo, aún cuando se falte un poco a ese principio, cree conveniente dejar en claro en la Carta Fundamental la intención y espíritu del constituyente en lo relativo a la regionalización. Por ser esta una materia novedosa, agregó, es conveniente establecer en la Constitución que las políticas, planes y presupuestos de desarrollo regional se formularán en la propia región, a iniciativa del Intendente.

A indicación de los señores EVANS y OVALLE se acuerda refundir el N° 2 del

artículo 90 del proyecto de CONARA con la norma del artículo 91, que señala las atribuciones específicas del Intendente y, que, en el proyecto de la Comisión, se consulta como artículo 5°.

El señor OVALLE advierte que la redacción de los preceptos constitucionales debe ser en lo posible de carácter genérico a fin de no limitar al legislador cuando tenga que desarrollar la Constitución a través de leyes complementarias.

Le parece que la Junta de Gobierno al dictar las Actas Institucionales, como es la que en este caso preocupa a la Comisión, está demostrando un espíritu tendiente a encuadrar su propia acción dentro de normas preestablecidas que tendrán vigencia exclusivamente mientras ella dirija al país, o quien por disposición de la misma, la reemplace. En virtud de lo anterior, estima que el Acta Institucional en debate, debe ser lo más amplia posible para no limitar la acción del legislador actual; es decir, la propia Junta de Gobierno, en la cual el país confía ampliamente. El legislador que suceda a este Gobierno, agregó, cuando la institucionalidad plena se restablezca y se ponga término al período de reconstrucción, tendrá que estar sujeto a otras normas que se discutirán oportunamente, para lo cual se aprovecharán las experiencias actuales.

Por este motivo, estima que los propósitos generales de la institucionalidad del país deben estar insertos en la Constitución y los instrumentos o mecanismos para poner en marcha esa institucionalidad deben, a su juicio, consagrarse en la ley. En el caso concreto que ocupa a la Comisión, agregó, el propósito es compartido por todos sus miembros: la regionalización del país. La instrumentalización del precepto establecido en forma genérica en la Carta, debe entregarse sin limitaciones, al legislador. Lo contrario, a juicio del señor Ovalle, implica entrabar el progreso y el movimiento del país, cuyas estructuras y formas de actuar deben ser cambiantes en la medida que las circunstancias lo exijan. El país, prosiguió, afronta una experiencia que posiblemente pueda ser perfeccionada con el suceder del tiempo y mientras se avance en el camino, porque por muy bien controlada que pueda estar, los hechos materiales determinarán las rectificaciones que la marcha de los acontecimientos hacen indispensable, máxime cuando el Gobierno ha revelado su espíritu de reconocer sus deficiencias en forma tan rápida que en Chile no se conocía ni acostumbraba, debido a la tenacidad con que se defendían e imponían tesis equivocadas.

El señor Ovalle formula estas observaciones que pueden ser equivocadas, pero que responden a la manera como, a su juicio, debe enfocarse el trabajo de la Comisión.

El señor GUZMÁN señala que, a su juicio, el constituyente debe, precisamente, tratar de limitar la acción del legislador en los aspectos claves que persigue al instaurar una institución fundamental, de manera que todas las leyes que se dicten estén inspiradas en esos propósitos.

Estima, no obstante, que muchas normas no debieran estar en la Carta Fundamental, en un sentido ortodoxo y técnico; pero, considera que no bastaría simplemente con anunciarlas en ella y dejar reservado todo su desarrollo a la ley, situación que lo obliga a pensar que se debe limitar un tanto la acción del legislador.

Con respecto a la limitación que se advierte al incorporar entre las funciones del Intendente regional de aprobar los planes, proyectos, programas y presupuestos regionales, el señor Guzmán estima que no es tal, por cuanto la Junta de Gobierno puede modificar las Actas Institucionales que dicte, con plena libertad.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que no puede constituir limitación el hecho de dar una atribución al Intendente, en circunstancias de que su designación depende exclusivamente de la Junta de Gobierno y permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza de aquella. De manera que será cuestión de que el Gobierno manifieste al funcionario que no cuenta con su confianza, para que no estuviera limitada su facultad de administrar y gobernar el país.

La señora ROMO manifestó que no obstante concordar con el señor Ovalle desde un punto de vista técnico, cree que la proposición del señor Guzmán, de mantener en el Acta Institucional la atribución del Intendente regional de formular y llevar a cabo las políticas, planes, programas y presupuestos de la región, tiene una finalidad de tipo fundamentalmente político, ya que nuestro país ha sido siempre de mentalidad centralista. Es necesario, entonces, que una norma de superior categoría a la ley obligue a evitar la tentación de centralizar las cosas, para lo cual es indispensable adoptar toda clase de resguardos para que no se desvirtúe el sentimiento que en este instante inspira al Constituyente.

—La Comisión acuerda refundir la atribución del Intendente— dice relación con la formulación de planes, políticas, programas y presupuestos regionales— con las contenidas en el artículo siguiente del proyecto de CONARA, que como se dijo pasó a ser artículo 5° del proyecto de la Comisión, suprimiendo los demás numerandos contenidos en el artículo 90 de dicha iniciativa.

En consecuencia, el artículo 90 de CONARA pasa a ser artículo 4°, redactado en la forma que se expresó oportunamente.

Corresponde, en seguida, ocuparse del artículo 91 del anteproyecto de CONARA, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 91. — El Intendente Regional tendrá la superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social de la respectiva región; para dicho efecto el Intendente Regional, gozará de las siguientes atribuciones



específicas:

a) Potestad de mando sobre todos los servicios de la Administración Civil Activa de la región, dentro de la esfera propia de su competencia;

b) Potestades reglamentarias y ejecutiva;

c) Potestad de fiscalización de todas las obras y los servicios de la Administración Civil del Estado existentes en la región, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Contraloría General de la República y de los controles internos de cada servicio;

d) Potestad para aplicar sanciones administrativas a los funcionarios públicos y administrados;

e) Facultad para coordinar los servicios de la Administración Civil del Estado, existentes en la región, y

f) Facultad para conocer los planes, políticas, programas y proyectos de los servicios públicos, empresas y entidades estatales o semiestatales y en forma concertada los de las organizaciones e instituciones del sector privado, pudiendo formular las observaciones que estime necesarias para el adecuado desarrollo de la región.

La ley contemplará los mecanismos pertinentes para dotar a las Intendencias Regionales de la instrumentación administrativa adecuada para el ejercicio pleno de sus funciones. Igualmente consultará la desconcentración regional de los Ministerios y de los servicios públicos, en los casos que proceda, y los procedimientos que permitan asegurar su debida coordinación”.

A indicación del señor SILVA BASCUÑÁN se procede a discutir este artículo por ideas.

El señor EVANS, por su parte, formula indicación para agregar a continuación de la primera oración de este artículo, la atribución del Intendente para aprobar las políticas y planes de desarrollo, el presupuesto y las prioridades de los programas y proyectos específicos de la región.

El señor GUZMÁN manifiesta que el artículo en debate señala que “El Intendente tendrá la superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos... etc.”, precepto que podría interpretarse en el sentido de que al Intendente se le otorga sólo la superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución de las políticas sin intervención en la aprobación o creación de las mismas.

El Coronel señor BARRIENTOS expresa que la intención de CONARA es que el Intendente Regional tenga participación e iniciativa tanto en la creación como en la ejecución de las políticas de desarrollo regional.

El señor AYLWIN señala que la duda surge debido a la supresión de las atribuciones que se otorgaban al Intendente Regional de acuerdo con el artículo 90 del anteproyecto de CONARA que se refería a la participación de esa autoridad en el proceso de aprobación de los planes y políticas de desarrollo regional, ya que el artículo 91 contiene solamente atribuciones de carácter ejecutivas. Por consiguiente, es necesario modificar la redacción del texto en debate, para lo cual propone decir que el Intendente tendrá "la superior iniciativa en la elaboración y la responsabilidad en la ejecución de las políticas..."

El señor ORTÚZAR (Presidente) propone redactar la disposición que se refiere a las facultades del Intendente iniciándola de la siguiente manera: Al Intendente Regional corresponderá "formular —concepto que corresponde a la superior iniciativa— y llevar a cabo las políticas y planes de desarrollo regional, aprobar el presupuesto regional y establecer las prioridades en los programas y proyectos específicos, en la forma que determinen las leyes", redacción que, a su juicio, resuelve la duda de interpretación planteada por el señor Guzmán en cuanto con ella, el Intendente dispondrá de atribuciones para participar en la creación de las respectivas políticas de desarrollo regional.

El señor LACKINGTON consulta si la atribución del Intendente de aprobar y ejecutar los planes de desarrollo regional está referida, también, a los proyectos específicos del sector privado.

El señor BARRIENTOS responde que sólo debe entenderse referida a los proyectos del sector público.

El señor GUZMÁN interpretando el espíritu del proyecto, de no coartar la iniciativa del sector privado, señala la necesidad de dejar en claro que, las atribuciones del Intendente, en cuanto se relacionan con la aprobación y ejecución de los planes, proyectos y programas de desarrollo, están referidas sólo al sector público, para lo cual sugiere utilizar las expresiones planes "gubernamentales" o "estatales" de desarrollo.

El señor OVALLE pregunta a los representantes de CONARA si la intención del proyecto es realmente dejar entregada la facultad del Intendente sólo a la aprobación y ejecución de los planes y políticas correspondientes al sector público, de manera que los formulados por las entidades del sector privado puedan desarrollarse sin necesidad de contar con la aprobación de esa autoridad regional.

El Mayor señor GONZÁLEZ concuerda con la opinión del señor Ovalle en el sentido de que esta Acta Institucional por ningún motivo debe ser restrictiva para la Junta de Gobierno, situación que podría producirse si se acepta la proposición del señor Guzmán de utilizar las expresiones "planes estatales o gubernamentales de desarrollo", tanto más cuanto que después será la ley la que implementará el precepto constitucional.

Por lo demás, agregó, la letra f) del artículo en debate, aclara un tanto la inquietud planteada, de mantener la libre iniciativa privada, al disponer que el Intendente Regional tendrá "facultad para conocer los planes, políticas, programas y proyectos de los servicios públicos, empresas o entidades estatales o semiestatales, y en forma concertada los de las organizaciones e instituciones del sector privado, pudiendo formular las observaciones que estime necesarias". La disposición anterior es necesaria porque la política de implementación de la administración regional está concebida sobre la base de organismos o comités sectoriales que tendrán que coordinar los esfuerzos de los sectores público y privado, por lo que si se limita la facultad del Intendente a conocer y aprobar los planes del sector estatal o gubernamental, como se propone, se restringe la atribución contenida en el artículo en debate.

El Coronel señor BARRIENTOS expresa que el Intendente Regional debe tener facultad para poder declarar antirregionales algunos proyectos, ya sea por razones de producción, de oportunidad, u otras, aunque la iniciativa privada insista en desarrollarlos en la zona.

El señor GUZMÁN considera que el artículo en discusión es importante, por cuanto de él se puede desprender el tipo de régimen económico al cual se quiere aludir. Es evidente, agregó, que la autoridad tiene muchos caminos—desde luego, legislativos— para impedir una instalación o industria en determinada zona; e incluso, tiene muchos elementos de manejo económico—leyes tributarias, de franquicias, etcétera— para favorecer o desalentar cierta forma de actividad privada. Pero, prosiguió, si el artículo en debate mantuviere su actual redacción, podría dar la sensación de que lo inspira una política de planificación económica estrictamente centralizada, lo que no corresponde al espíritu del anteproyecto.

Por lo tanto, estima de mayor conveniencia mantener la atribución del Intendente para aprobar y ejecutar los planes correspondientes al "sector público", y agregar, en seguida, que también será facultad suya conocer los planes del sector privado y coordinarlos adecuadamente con los del sector público. Opina que consignando los términos "sector público" y añadiendo el contenido sustancial de la letra f), el artículo en debate quedaría redactado en forma acorde con la inspiración del anteproyecto.

La señora ROMO estima que la mención al sector privado está de más, porque, en todo caso y cualesquiera que sean las circunstancias, la autoridad siempre tiene ingerencia en la cosa privada, sea a través de las leyes o de los reglamentos. Considera inconveniente que la Carta Fundamental contenga una mención al sector privado, porque podría llegar a inquietar a mucha gente, sobre todo a la del exterior que está atenta a este proceso.

Expresa que se debe tener presente con claridad total y absoluta que los hombres de negocios, de finanzas, los industriales y empresarios no

analizan las cosas desde el punto de vista jurídico. Ellos son mucho más pragmáticos, y donde puede existir eventualmente un peligro, no realizan, por ningún motivo, una inversión. Entonces, consagrar en la Constitución una norma que pueda involucrar un peligro, aunque sea eventual, cuando los destinos del país estén en otras manos, podría perjudicar los futuros planes económicos, los que en este momento son muy claros y desarrollados con mucho éxito por la Junta de Gobierno.

Este país, agregó la señora Romo, ha sido eminentemente estatista, aunque muchas veces se quiera afirmar lo contrario. A través de disposiciones tributarias o reglamentarias se ha querido incentivar a la empresa privada, cuando en realidad en Chile nunca ha existido una empresa privada realmente libre. Ha estado tan limitada por las leyes que nunca ha sido atractiva. Por eso mismo, muchas de las necesidades del país bien pudieron haberse logrado por medio de ella; pero, tal vez, debido a su mala formación y deficiente estructura se ha impedido satisfacerlas.

En una economía de mercado libre, como es la que se pretende desarrollar, la mención al sector privado en la Carta Fundamental sería sumamente peligrosa. Todas las leyes y reglamentos, de una u otra manera, obligarán a la empresa privada a someter sus planes a la dirección superior estatal a través del Banco Central, de la Dirección de Industria y Comercio y de todos los organismos del Estado. No hace falta, pues, que sea la Constitución la que consagre esta obligación porque ella no representa más que la filosofía de un Estado y de un Gobierno.

Por eso, solicita que este punto, que tiene mucha trascendencia, se deje pendiente hasta que sea consultado con el sector económico y se hagan las averiguaciones correspondientes. Son las leyes, agregó la señora Romo, las que deben reglar las actividades económicas particulares; y siendo el Intendente la autoridad regional, naturalmente él tendrá que resolver los problemas que afronte la industria privada, así como es el Presidente de la República quien autoriza o no la instalación de una actividad económica.

El señor ORTÚZAR (Presidente) confiesa que no le merece duda alguna el hecho de que el texto se refiere a la formulación y ejecución de las políticas y los planes de desarrollo regional de los organismos del Estado. Porque, evidentemente, el Intendente no podría formular una política o un plan de desarrollo de un organismo del sector privado. Tiene, sí, otros mecanismos para evitar que el día de mañana organismos del sector privado inicien políticas que pudieran influir en el desarrollo regional y que no fueran convenientes para la zona.

Por lo tanto, cree que no existe inconveniente para expresar que es facultad del Intendente Regional "formular y llevar a cabo las políticas y planes de desarrollo regional de los organismos del Estado, aprobar un presupuesto regional y establecer prioridades", empleando la expresión "organismos del Estado" en lugar del término "sector público".

El señor SILVA BASCUÑÁN formula indicación para suprimir de esta disposición las letras a), b) y d) que se refieren a las potestades de mando, reglamentaria y ejecutiva, y la de aplicar sanciones, respectivamente, ya que ellas están implícitas dentro del enunciado general de las atribuciones del Intendente.

En seguida, formula indicación para refundir las letras c) y e) que se refieren a las facultades de fiscalización y de coordinación de los servicios de la Administración del Estado en la respectiva región.

Finalmente, estima necesario precisar la letra f) en lo que se refiere al sector privado.

El señor EVANS expresa su acuerdo con el señor Silva, sin perjuicio de proponer que la idea contenida en la letra f) —referencia al sector privado— debe quedar a continuación del primer párrafo que alude a las políticas y planes de desarrollo regional de los organismos del Estado.

Además, formula indicación para suprimir la primera oración del inciso final del artículo 91 en debate que dispone que la ley contemplará los mecanismos pertinentes para dotar a los Intendentes de la instrumentación administrativa adecuada para el ejercicio pleno de sus funciones, ya que es una consecuencia obvia que no tiene por qué estar inserta en la Constitución.

Agrega que estima importante mantener el precepto final que se refiere a la desconcentración regional de los Ministerios y de los servicios públicos, en atención a que obedece al espíritu general que anima al proyecto: la desconcentración de la decisión administrativa.

El Mayor señor GONZÁLEZ expresa, en primer lugar, que la redacción del documento aprobado por CONARA y en particular la de este artículo, está basada en el informe elaborado por la Subcomisión de Reforma Constitucional.

En seguida, con respecto a las potestades o facultades de que gozará el Intendente, estima que deben mantenerse en el texto Constitucional tal como están expresadas en el anteproyecto preparado por CONARA, y que si la Comisión suprime algunas, debe suprimirlas todas y dejarlas entregadas a la ley, pues se excluirían potestades que son indispensables.

El Gobierno pretende crear una nueva estructura administrativa en que el Intendente deberá tener autoridad para sancionar administrativamente a los funcionarios públicos de su región y facultad de mando sobre todos los servicios de la Administración Civil de las que en la actualidad carece. En este momento, agregó, hay provincias como Valparaíso, en la que 73 servicios dependen directamente del gobierno central sin que el Intendente tenga autoridad de mando sobre ellos. Entonces, el artículo en debate

recoge una realidad existente que hay que corregir.

El señor ORTÚZAR (Presidente) estima que la redacción del artículo podría quedar circunscrita a los siguientes aspectos: en primer término, hay acuerdo para considerar como una atribución del Intendente la de formular y llevar a cabo las políticas y planes de desarrollo regional de los organismos del Estado, aprobar el presupuesto regional, establecer las prioridades de los programas y proyectos específicos, en la forma que determine la ley.

También habría acuerdo para incorporar en esta parte del artículo la disposición de la letra f) —relativa al sector privado— porque, evidentemente, guarda directa relación con ella.

A continuación, estima que el problema de las distintas atribuciones del Intendente podría resolverse señalando que sus facultades son las de “ejercer la supervigilancia de todos los servicios del Estado existentes en la región y velar por su debida coordinación”, redacción que lleva implícita, evidentemente, varias potestades. Si ya se ha establecido que el Intendente es la autoridad superior de la Región en lo gubernamental y en lo administrativo, es claro que tiene la potestad reglamentaria y la potestad ejecutiva, que las desarrollará la ley. En seguida, es evidente que también tendrá facultad, en la forma que determine la ley y en los casos que la ley señale, para establecer o aplicar ciertas sanciones administrativas. Obviamente, la Constitución no puede dar al Intendente en forma indiscriminada la facultad de establecer sanciones administrativas, porque significaría derogar de partida todo el Estatuto Administrativo.

Por eso, entonces, al otorgarle al Intendente la atribución de ejercer la supervigilancia de todos los servicios del Estado existentes en la Región y, al mismo tiempo, la de establecer su debida coordinación, se le conceden todos los atributos que se indican en las diferentes letras contenidas en el anteproyecto redactado por CONARA.

Es indispensable, en consecuencia, a juicio del señor Presidente, establecer en la Constitución el concepto de “supervigilancia” que es el que permitirá después al legislador desarrollarlo y señalar específicamente las demás atribuciones de que dispondrá el Intendente.

El Coronel señor BARRIENTOS expresa que todo depende del aspecto formal o material que tendrá la nueva Constitución: si su texto será desarrollado o fragmentario. Si fuere esto último, la regionalización podría estatuirse en dos o tres artículos que establecieran lo que es la región y su mando, entregando a la ley la facultad o la posibilidad de extenderse sobre la materia.

En el momento actual, agregó, no existe ningún problema, porque las potestades constituyente y legislativa están radicadas en la Junta de Gobierno. Pero, en todo caso, cree que es importante para CONARA reunir

antecedentes a través de esta discusión que servirán para enriquecer después la ley. En realidad, en este momento no está seguro de si vale la pena incorporar o no las potestades al texto Constitucional; pero, si se consignan algunas, concuerda con el Mayor señor González, en que hay que incluirlas todas en el acta institucional.

El señor ORTÚZAR (Presidente) consulta a los miembros de la Comisión si habría acuerdo para que las atribuciones del Intendente correspondan a los conceptos que se han mencionado en el curso del debate y que corresponden a la formulación de las políticas de desarrollo y a la supervigilancia de los servicios del Estado y a velar por su debida coordinación, dejando a la ley la determinación de las potestades, e incorporando la idea contenida en la letra f), tantas veces citada, que se refiere al sector privado.

—Así se acuerda.

El señor AYLWIN pide que conste en Actas que la expresión "supervigilancia" ha sido empleada por los miembros de la Comisión en su acepción más amplia, porque, desgraciadamente, el término es bastante ambiguo y hay quienes la entienden exclusivamente como fiscalización, en tanto que la idea que encierra el proyecto es que el Intendente deberá "dirigir" la Región.

El señor EVANS acogiendo la observación del señor Aylwin propone sustituir la expresión "supervigilancia" por "dirección", término que implica los conceptos de "mando, supervigilancia y fiscalización".

El señor ORTÚZAR (Presidente) propone agregar el adjetivo "superior", para que no se interprete la disposición en el sentido que el Intendente ejercerá la dirección de cada servicio. Otra cosa distinta, agregó, es ejercer la "dirección superior" de los servicios del Estado en la Región y velar por su debida coordinación.

—Así se acuerda.

En seguida, usa de la palabra el señor GUZMÁN para dejar constancia de su opinión en el sentido de que considera de la máxima importancia la referencia que el Acta Constitucional haga al sector privado, porque denota el espíritu que tendrá la nueva Constitución, en cuanto reconocerá su existencia y contemplará la posibilidad de una debida coordinación con el sector público. Si bien, agregó, no se trata de hacer filosofía política en los textos jurídicos, cree que ciertas referencias medulares oportunas, hechas una o dos veces en la Carta Fundamental, son importantes para reflejar el espíritu doctrinario o conceptual que inspira a los Constituyentes.

Si este espíritu existe, prosiguió, y es claro de parte de CONARA y si está, por lo demás, inserto en toda la inspiración general de la Junta de Gobierno

y en su propia declaración de principios, no se divisa inconveniente que conste la referencia al sector privado en el texto constitucional, con lo cual se consigna la inspiración que está guiando al Constituyente de reconocer su existencia.

Expresa que, a su juicio, no hay nadie en el mundo que propicie la existencia de la empresa privada y de la actividad económica privada que suponga que éstas se pueden desarrollar al margen de la coordinación y de todo control de parte del Estado. Tal pensamiento correspondería a una concepción liberal clásica que en el mundo actual nadie sostiene. De manera que el peligro de que esa disposición pueda interpretarse como una amenaza para el particular no es real. Nadie podrá sentirse afectado, porque la Constitución establezca que los planes de desarrollo del sector privado podrán ser conocidos y coordinados por el sector público, ya que es de la esencia de la autoridad del Estado poder conocer lo que hace el sector privado y poder coordinarlo.

La no referencia en la Constitución al sector privado, agregó el señor Guzmán, podría entenderse como una limitación al Gobierno, intención que está ausente del proyecto en debate. Escoger el otro extremo y suprimir la idea contenida en la letra f) y la atribución del Intendente del formular y ejecutar los planes de los organismos del Estado existentes en la Región, daría al legislador futuro la posibilidad de construir, amparándose en la oscuridad de la norma constitucional, un sistema enteramente prescindente de la actividad privada.

Por eso, dada la realidad que existe actualmente en Chile, la mejor fórmula, a juicio del señor Guzmán, sería mantener la facultad del Intendente respecto de los organismos del Estado y agregar la facultad de conocer y coordinar los planes del sector privado, con lo cual se determina la forma cómo se llevará a cabo nuestro desarrollo económico.

Finalmente, y complementando lo dicho, cree que la cuestión se resuelve en la forma como se redacte la norma. Estima que si los miembros de la Comisión tienen la misma inspiración, en el sentido de establecer la facultad del Intendente respecto del sector privado, la norma debe redactarse en términos tales que refleje el sentir unánime de quienes la han propuesto y de todos los personeros de Gobierno. Sugiere encomendar a la Mesa que proponga una redacción para la próxima sesión, en la cual el señor Presidente tome los resguardos necesarios que denoten claramente la intención de lo que se pretende. Comparte la opinión de don Jorge Ovalle en el sentido de que nunca puede haber texto jurídico que limite por entero la mala fe del Gobernante; pero, estima, sin embargo, que se debe tratar de evitar, hasta donde sea posible, toda interpretación torcida de su texto.

El señor ORTÚZAR (Presidente) explica que lo que preocupa a algunos miembros de la Comisión, y con mucha razón, es que el día de mañana pudiera entenderse —más allá del Gobierno militar, que le merece toda su



confianza, — que otras autoridades pudieran intervenir o interferir en la formulación e imposición de programas, políticas y planes de desarrollo del sector privado, lo que sería extraordinariamente grave. Se pregunta lo que habría sucedido si esta disposición hubiera existido en la Constitución durante el régimen marxista. Por eso encuentra muy atinada la primitiva observación del señor Guzmán, en el sentido de que de alguna manera se precisara en la Constitución que la formulación de estos planes o políticas, por parte del Intendente, dicen relación con los organismos del Estado. Siendo así, no se ve la necesidad de hacer en la Constitución una referencia al sector privado, porque podría en lo futuro interpretarse como que la autoridad tendría atribuciones que pudieran afectar a ese sector. Por eso, estima preferible mantener el concepto de que la formulación de políticas y su aprobación se refieren a los planes de desarrollo de organismos del Estado; y en la ley, si es necesario, consignar alguna disposición que permita la concertación de la autoridad y el sector privado, cuando los planes de éste puedan en cierto modo incidir en el desarrollo regional.

No cabe duda alguna, agregó, de que no se pretende con este proyecto, y menos por el Gobierno de la Junta Militar, obligar al sector privado a que adopte determinadas iniciativas relacionadas con el desarrollo. Lo que se busca, prosiguió, es que el sector privado, en lo futuro, no aplique una política de desarrollo que sea inconveniente o que no esté de acuerdo con la política regional o nacional de desarrollo del país. Para ello, existe todo un mecanismo administrativo completo, porque la verdad es que los particulares no pueden iniciar ningún programa sin anuencia de las autoridades correspondientes.

En consecuencia, encuentra razón a la señora Romo en el sentido de evitar una referencia específica al sector privado, porque ello tiene el peligro de que el día de mañana podría entenderse por otros gobernantes como una facultad para intervenir y obligar a los particulares a desarrollar determinadas actividades, con lo cual pasarían a ser dependientes del Estado, como se pretendió hacerlo en el régimen marxista.

En cambio, desde el punto de vista del ejercicio de la coordinación, de la orientación, que es evidentemente facultad del Estado, existe toda una legislación que podría ser útil en este momento.

El Mayor señor GONZÁLEZ expresa que, aunque concuerda en general con las opiniones vertidas, tiene una pequeña discrepancia.

Si se incluye en este artículo el término "organismos estatales" y no se hace ninguna referencia al sector privado, considera que el proyecto será dubitativo. En su opinión, hay que mantener el texto propuesto por CONARA sin hacer referencia ni al sector estatal ni al privado, dejando a la ley que determine en definitiva las facultades del Intendente en este aspecto.

El señor SILVA BASCUÑÁN estima que el proyecto, tal como lo ha venido

reiterando, versa sobre desconcentración y no sobre descentralización administrativa, porque no crea los órganos básicos para que la comunidad pueda expresar una voluntad directiva a la cual la autoridad misma debe sujetarse. Dentro, incluso, de un proceso de mera desconcentración, dadas las circunstancias que vive el país, la unidad básica no podrá ser considerada, sino que la autoridad administrativa se proyectará sobre esas unidades básicas, siendo lógico que ella propicie, estimule, promueva y coordine las políticas de los particulares con relación al desarrollo. De lo contrario, se incurrirá en una incongruencia; porque, si se pretende ir hacia una regionalización, ésta debe hacerse hasta donde se pueda, con la participación de toda la comunidad, agregó el señor Silva Bascuñán.

El señor OVALLE señala que el proyecto en debate no sólo pretende establecer una desconcentración, sino también crear las bases de una descentralización administrativa, en que el Intendente será el jefe superior de la Región. Naturalmente, en estas condiciones, el Intendente deberá contar necesariamente con facultades de coordinación con el sector privado. No se puede pensar, cuando se otorgan estas facultades, en que ellas serán objeto de abusos, porque, en ese sentido, no se podría dictar jamás una ley. El mal uso que de sus facultades hizo el Gobierno anterior habría aniquilado a la institucionalidad más fuerte del mundo.

Por eso, agregó el señor Ovalle, cuando se otorgan facultades, es necesario pensar si ellas son positivas o no. Es tan importante, a juicio del señor Ovalle, que el Intendente tenga la facultad de coordinar el sector privado a nivel regional, que la norma que lo disponga debe tener rango constitucional. Concuera con el señor Guzmán, en que no se trata de limitar al inversionista privado, sino de estimularlo coordinadamente.

El señor LACKINGTON declara conocer bastante bien al sector privado y expresa que, tal como está formulada la letra f), y aunque se la redacte de cualquiera manera, será una norma poco razonable. El crecimiento económico del país, expresó, dependerá fundamentalmente de las expectativas y seguridades que el sector privado pueda ofrecer al inversionista, por lo que la facultad que se pretende entregar al Intendente, después de la crisis económica en que se encontraba el país, no le parece, en este momento, atinada.

En tal situación, propone consultar la opinión que les merece esta norma a diversas organizaciones del sector privado y darla a conocer en la próxima sesión.

El señor ORTÚZAR (Presidente) propone a la Comisión facultar a la Mesa para redactar la disposición en términos de tomar los debidos resguardos en cuanto a no afectar al sector privado con interferencias inconvenientes.

—Así se acuerda.

El señor OVALLE expresa que está en el espíritu de todos los integrantes de la Comisión estimular la actividad del sector privado.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara que según los acuerdos anteriores, la Mesa redactará el artículo 92, que pasa a ser 5º, teniendo como base las observaciones que se han formulado en el curso del debate, la que será sometida a la aprobación de los miembros de la Comisión en la sesión próxima.

El Coronel señor BARRIENTOS (Vicepresidente de CONARA) expresa, en primer lugar, la satisfacción de asistir a los debates de esta Comisión. Señala que es portador del saludo y de la excusa del Presidente de CONARA, General señor Canessa, quien, por razones de servicio, no pudo concurrir a esta reunión. Sin embargo, manifiesta que ha quedado concertado con el Presidente señor Ortúzar, de invitarlo a una próxima reunión que celebre la Comisión Constituyente.

Señala, en seguida, que la reforma de la Administración Pública, no será de corte tradicional, sino que se efectuará para lograr el desarrollo económico del país, cuyos términos, en sus líneas generales y principios doctrinarios han sido ya establecidos. Se pretende una administración pública más reducida y eficiente, que efectivamente sirva al país. En este trabajo de formulación o de creación de la reforma administrativa, que será gradual y se sustentará en varios principios de carácter económico, se crearán ciertas instituciones y organismos, porque la vida de los países y de los Estados debe estar permanentemente reformándose; y ahora, en el nuestro, existe la posibilidad de hacerlo, seguramente, con mayor celeridad, al faltar la instancia legislativa. No por eso, observó, el Gobierno es menos cuidadoso en cuanto a hacer las consultas pertinentes, en especial a los profesores universitarios o a los que han servido como estadistas en alguna oportunidad, para poder ejecutar esta reforma.

Uno de los aspectos de la reforma es la regionalización. Es posible que haya otros que también tendrán que ser estudiados por esta Comisión, a fin de que informe, oriente y dé indicaciones o sugerencias que CONARA recogerá, porque está consciente de que es un organismo integrado por distinguidos profesionales. Seguramente sus proposiciones serán incorporadas en aquellos proyectos que se someterán a la Junta de Gobierno, la cual en última instancia, es la que decide.

Interesan fundamentalmente los decretos leyes y las materias que, como actas institucionales u otras formas, se incorporarán a la Constitución.

En cuanto a la Constitución —y referida especialmente a la regionalización, que es donde tiene una gama mayor de antecedentes— es evidente, agregó, que se requiere elaborar y crear un complejo de normas que reflejen la estructura social y la perspectiva de este momento histórico. En todo caso, la Constitución y sus reformas son fundamentales, concepto que

está inserto en nuestro Estado de Derecho y en las conciencias de los militares que trabajan cerca de la Junta de Gobierno, por lo que las observaciones que hacen los juristas o los organismos de la Administración Pública son relevantes, como lo son también, en el campo administrativo, las de la Contraloría, pues constituyen el marco en el cual la Junta y los miembros del Gobierno desarrollan su acción.

Estima, pues, que el aporte de esta Comisión es sumamente positivo, por lo que desea mantener el contacto respecto a la reforma administrativa, del modo como se ha expresado en diversos documentos intercambiados entre el señor Presidente de la Comisión y CONARA.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que desea expresar al Coronel Barrientos los agradecimientos de la Comisión por los conceptos con que se ha referido a su labor y señala que la presencia de los representantes de CONARA ha sido muy grata y muy útil, porque esta coordinación ha demostrado cómo, en realidad, pueden compatibilizarse puntos de vista que aparentemente podrían ser diferentes y cómo, en definitiva, puede armonizarse un anteproyecto de esta envergadura.

Pide al señor Coronel que sea portador del saludo de la Comisión al General Canessa, y le exprese el deseo de sus miembros de tenerlo muy pronto en el seno de la misma.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL LARRAÍN CRUZ  
Secretario Accidental

**REPÚBLICA DE CHILE**

**ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

**SESIÓN 30ª, CELEBRADA EN 9 DE ABRIL DE 1974**

Continúa la discusión particular del anteproyecto de reforma constitucional sobre regionalización del país

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Asisten, además, el Mayor señor Alejandro González Samohod y el Ingeniero Helio Suárez, en representación de CONARA; el señor José Fernández Richard, Alcalde Subrogante de la Municipalidad de Santiago y Presidente de la Subcomisión encargada del estudio del Nuevo Régimen Municipal; el presidente de la Subcomisión relativa al estudio de la descentralización administrativa y regional del país, don Tomás Lackington y los miembros de esa Subcomisión señores Arturo Aylwin y Hernán García Vidal.

Actúa de Secretario accidental el señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTÚZAR (Presidente) se refiere, en primer lugar, a una comunicación del Presidente de la Sociedad Geográfica de Chile, don Emilio Marchant, con la que critica el término "regionalización" que utiliza el proyecto en debate y formula diversas observaciones a la iniciativa, solicitando a la Comisión una audiencia para esa Sociedad.

El señor Presidente de la Comisión advierte que la expresión "región" está contemplada en el Diccionario de la Real Academia y que responde, en cierto modo, al concepto que se ha dado a dicha palabra en este proyecto.

A su vez, y teniendo presente que se está dando término al estudio del proyecto, propone expresar al señor Marchant que la Comisión no habría tenido inconveniente en escucharlo si la sugerencia se hubiese formulado con anticipación. Igualmente, propone informarle que la expresión "región" que se utiliza en el proyecto corresponde al concepto definido por el Diccionario de la Real Academia.

El señor SILVA BASCUÑÁN señala que la comunicación del señor Marchant es materia de un debate especial que en este momento no sería oportuno emprender y en el cual habría cierta coincidencia entre lo que allí se expresa y lo que ha sostenido el señor profesor en el seno de la Comisión.

—Se acuerda proceder en los términos mencionados por la Mesa.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que corresponde seguir ocupándose del anteproyecto redactado por CONARA sobre regionalización del país.

Expresa que está pendiente el artículo 91, cuya redacción, en los términos en que había sido acordada en principio por la Comisión, sería la siguiente:

“Artículo 5°— Al Intendente Regional le corresponderá formular y llevar a cabo las políticas y planes de desarrollo regional de los organismos del Estado, aprobar el presupuesto regional y establecer prioridades en los programas y proyectos específicos en la forma que determinen las leyes. Le corresponderá, asimismo, la superior tuición de los servicios dependientes de la Administración Civil del Estado existentes en la región y velar por la debida coordinación de los mismos.

La ley determinará las demás atribuciones del Intendente. La ley, asimismo, contemplará la desconcentración regional de los Ministerios y de los servicios públicos en los casos que procedan y los procedimientos que permitan asegurar su debida coordinación”.

En seguida, recuerda que había quedado pendiente este artículo en relación con lo que establece la letra f), del anteproyecto de CONARA, que otorga al Intendente “facultad para conocer los planes, políticas, programas y proyectos de los servicios públicos, empresas y entidades estatales y semiestatales y en forma concertada la de organizaciones e instituciones del sector privado, pudiendo formular las observaciones que estime necesarias para el adecuado desarrollo de la región”.

El señor Presidente informa que el señor Subdirector de ODEPLAN, don Tomás Lackington tuvo oportunidad de conversar con los representantes de la Cámara Chilena de la Construcción y de la Confederación de la Producción y del Comercio y, en general, con los de los organismos de la producción, quienes expresaron que, a su juicio, la idea contenida en la letra f) del artículo 91 podría quedar redactada en los siguientes términos: “Facultad para conocer los planes, políticas, programas y proyectos de los servicios públicos, empresas y entidades estatales o semi estatales, pudiendo formular las observaciones que estime necesarias para el adecuado desarrollo de la región. Facultad para conocer solamente en forma concertada de los planes y programas de los organismos e instituciones del sector privado”.

Finalmente, el señor Presidente señala que en virtud del acuerdo adoptado en la sesión anterior, en que se le delegó la facultad de redactar esta disposición, propone a la consideración de la Comisión, el siguiente texto:

“Artículo 5°— Al Intendente Regional le corresponderá formular y llevar a cabo las políticas y planes de desarrollo regional de los organismos del Estado y estimular la acción del sector privado que favorezca el desarrollo; aprobar el presupuesto regional y establecer prioridades...”

En consecuencia, habría dos redacciones alternativas para que la Comisión las considere: una, la formulada por los representantes de los organismos de la producción, y otra por el señor Presidente de la Comisión en que después de la referencia y facultades del Intendente para formular los planes de desarrollo de los organismos del Estado, intercala lo siguiente: “y

estimular la acción del sector privado que favorezca el desarrollo”.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que entre las dos alternativas propuestas prefiere la que emana del señor Presidente, tanto más cuanto que él había intercalado en la parte de la letra f) donde dice “en forma concertada con los organismos del sector privado”, lo siguiente “y estimular su coordinación con los de las organizaciones e instituciones del sector privado”.

El señor OVALLE expresa que prefiere la redacción propuesta por el señor Presidente, pero no precisamente en los términos por él concebidos, porque de ese modo, en su concepto, aparece como innecesaria la facultad, ya que entiende que es un deber de cada ciudadano estimular de cualquier forma a su alcance la acción del sector privado o de cualquier otro, en beneficio de la economía del país. Cree que la facultad del Intendente con relación al sector privado obedece al necesario resguardo que debe existir en toda la región bajo su mando, para que las actividades tanto de los organismos estatales como de los particulares sean coordinadas, de tal manera que los esfuerzos ni de unos ni de otros se esterilicen por contraposición. En consecuencia, es partidario de que, conservando el sentido de la redacción, se emplee en lugar de la palabra “estimular” la expresión “promover” porque le parece más propia de un texto de derecho público. Además, cree que la facultad del Intendente debe comprender para que con posterioridad la ley la desarrolle, la posibilidad de coordinar la acción del sector privado por lo que formula indicación para utilizar los términos “promover y coordinar” que expresan, en su concepto, con mayor claridad cuál debe ser la función del Intendente Regional.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que hay indicación de don Jorge Ovalle para mantener la redacción formulada por la Mesa sustituyendo la expresión “estimular la acción del sector privado” por “promover y coordinar la acción del sector privado”.

Manifiesta que le preocupa la interpretación que en un futuro más lejano pueda darse a la expresión “coordinar”, porque podría implicar una atribución que fuera más allá de lo que representa la facultad de “promover” las actividades privadas que favorezcan el desarrollo. La atribución de coordinar estas actividades, agregó, podría entenderse como una facultad que se otorga al Intendente para entrometerse en la acción propia de los particulares, forzarlos, obligarlos o vetarles ciertas iniciativas. En cambio, “estimular” o “promover”, en último término, no tiene ese sentido y alcance. Sugiere conservar la expresión “estimular” o bien, reemplazarla por “promover”

El señor OVALLE aclara que su proposición consiste, primero, en sustituir la expresión “estimular” por “promover” y, subsidiariamente, intercalar las palabras “promover y coordinar”.



El señor SILVA BASCUÑÁN expresa su acuerdo en utilizar el vocablo "promover" y, también, con intercalar la expresión "coordinar". Sin embargo, piensa que la norma, en la parte pertinente, debe quedar redactada utilizando la frase "promover su coordinación", porque estima que la facultad de "promover y coordinar" tiene el sentido de imperio y atribución directa demasiado superior a la que se refirió el señor Presidente. En cambio, a su juicio, los términos "promover su coordinación" aparecen menos imperativos.

El señor OVALLE manifiesta que en ese caso, prefiere utilizar sólo la expresión "promover".

El señor EVANS advierte su temor en usar la expresión "coordinar" en esta materia específica, porque ella necesariamente implica la presencia de dos elementos. De otra manera, no hay coordinación. Se pregunta el señor Evans, ¿coordinar al sector privado con quién? ¿cuál es el otro elemento de la coordinación?: ¿el sector público?, ¿el sector estatal?. Si es así, divisa un riesgo para el sector privado, porque se darían más elementos, más herramientas jurídicas a la autoridad para poder dictar, eventualmente, el día de mañana, normas obligatorias de cualquiera naturaleza que no son las previstas en este momento por el constituyente y, seguramente, no serán desarrolladas de esta manera por la ley. Tampoco le parece al señor Evans que sea procedente que la autoridad pública coordine dentro del sector privado a los diversos elementos u organismos que lo integran.

En consecuencia, no ve el objeto ni la ventaja de usar la expresión "coordinar", porque no se indica con quién y, en segundo lugar, porque abre la posibilidad de eventuales peligros futuros, los cuales, evidentemente, no es intención de la Comisión provocarlos. También es enemigo de incorporar la frase "promover su coordinación", porque le parece más peligrosa que la anterior. En todo caso, se declara partidario de sustituir la palabra "estimular" por "promover" por considerarla más adecuada frente a lo que se quiere expresar.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara que queda aceptada la palabra "promover" en el artículo 5º, el que quedaría redactado en los siguientes términos:

"Artículo 5º- Al Intendente Regional le corresponderá formular y llevar a cabo las políticas y planes de desarrollo regionales de los organismos del Estado y promover la acción del sector privado que favorezca el desarrollo; aprobar el presupuesto regional y establecer prioridades en los planes y proyectos específicos en la forma que determinen las leyes. Le corresponderá, asimismo, la superior dirección de los servicios dependientes de la Administración Civil del Estado existentes en la región y velar por la debida coordinación de los mismos.

La ley determinará las demás atribuciones del Intendente. La ley

contemplará también la desconcentración regional de los Ministerios y de los servicios públicos y los procedimientos que permitan asegurar su debida coordinación”.

—Aprobado el artículo 5°.

El señor OVALLE, ante una observación del señor Aylwin, formula indicación para dejar constancia en Acta que la aprobación de esta disposición se hace en el entendido de que las oficinas regionales de la Contraloría General de la República quedan fuera de las atribuciones que se le otorgan al Intendente.

—Acordado.

El señor ORTÚZAR (Presidente) anuncia que corresponde ocuparse del artículo 92, del anteproyecto de CONARA, que dice:

“En cada región habrá un Consejo Regional de Desarrollo, integrado por el Intendente Regional, quien lo presidirá, y por representantes del sector Público, privado y laboral, del área territorial correspondiente. La ley regulará su organización básica y funcionamiento”.

En discusión este artículo, el señor Silva Bascuñán pregunta si el sector laboral no está integrado en los sectores público y privado.

A su vez, el señor GUZMÁN señala la conveniencia de precisar lo que debe entenderse por “sector”. Al parecer, agregó, cuando el proyecto alude a los sectores público y privado, se está refiriendo a los elementos vinculados a la producción, al comercio, al transporte, tanto en el campo empresarial como en el laboral.

Generalmente, prosiguió, cuando se habla de los sectores público y privado se está aludiendo al campo productivo económico. Pero, pregunta, ¿las organizaciones de la educación deben entenderse también comprendidas dentro del concepto?, o, dada la naturaleza de un consejo de desarrollo económico y social, ¿estarían más bien ausentes?

El Mayor señor GONZÁLEZ expresó que la observación anterior se había hecho presente por los representantes de los Intendentes al discutirse el anteproyecto de ley que reglamenta el sistema. Varios de ellos objetaron la palabra “privado” en el sentido de que existen organizaciones que prefieren que se les individualice como tales y no como organismos privados.

Las organizaciones que, en principio, están representadas en el Consejo de Desarrollo son las siguientes: El Intendente Regional, que lo preside; uno o cuatro representantes de las Fuerzas Armadas y de Carabineros; el Director Regional de la Oficina de Planificación; tres representantes del sector empresarial, elegidos por el Intendente de acuerdo con una terna; un representante de los colegios profesionales; tres representantes del sector laboral, elegidos en la misma forma que el sector empresarial; dos

gobernadores del departamento correspondiente; dos representantes de los municipios, a propuesta de los alcaldes. En ningún caso, agregó, el Consejo Regional estará integrado por más de veinte personas, sin perjuicio de la necesidad de contar con representantes, por ejemplo, de las cooperativas existentes en la región.

Las universidades, prosiguió, asesorarán al Consejo Regional a requerimiento del Intendente Regional, pudiendo tener acceso a sus deliberaciones y a las informaciones que sean necesarias para el cumplimiento de su cometido.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sugiere la conveniencia de que las universidades tuvieran un representante directo en el Consejo Regional, máxime si tendrán carácter asesor, porque tal asesoría será mucho más eficaz si ellas están representadas directamente en el Consejo.

El señor OVALLE expresa que, a su juicio la pregunta formulada por el profesor Silva Bascuñán toca un punto bien claro, ya que la expresión "representantes del sector público, privado y laboral", no resuelve el problema ni señala un criterio definitivo.

Al efecto, propone dos redacciones alternativas. La primera, que "En cada región habrá un Consejo Regional de Desarrollo, presidido por el Intendente Regional e integrado por representantes de las actividades regionales que señale la ley", o bien, que la misma Constitución fije el sentido, las bases y la orientación que tiene que observar la ley para integrar el Consejo Regional.

Agrega que es partidario de la primera alternativa, esto es de dejar en libertad al legislador, porque las actividades de cada región no son unas mismas. En consecuencia, la ley podrá entrar, para determinar la composición del Consejo Regional, a cierta casuística que es impropia de la Constitución. Tampoco, señaló, se puede constreñir al legislador para que señale padrones comunes a todas las regiones, porque si ellas se están creando es porque son distintas unas de otras.

El señor GUZMÁN manifiesta que, a su juicio, el artículo en debate es uno de los principales del proyecto. Recuerda que el profesor Silva Bascuñán, en sesión anterior, decía que esta iniciativa era, más que de descentralización, de desconcentración administrativa. Precisamente, agregó, depende de las características de integración que tenga este Consejo Regional de Desarrollo para apreciar si se está en presencia de un proceso de simple desconcentración administrativa o de un intento de descentralización del poder.

Dentro de los principios de la Junta de Gobierno, queda muy clara la intención reiterada de que lo que se desea es una descentralización de poder. Se advierte, agregó, que en la concentración de poder en manos del

Estado estaba latente el peligro en que se vio expuesto el país bajo el régimen anterior, situación que se facilitó enormemente por toda la legislación que se había dictado durante décadas, en cuanto daba al Estado atribuciones cada vez mayores.

Sostiene que el Consejo Regional de Desarrollo debe ser un organismo en el cual el sector estatal esté representado minoritariamente, porque de lo contrario, se transformará en un ente que respaldará, en forma irrestricta, cualquiera iniciativa del gobierno, tal como sucedió en el pasado régimen, con el Consejo Nacional de Educación en que se pretendió que fuera la voz y expresión de todos los sectores educacionales y que sus opiniones se invocaran como juicios en que todos estaban de acuerdo con su contenido, en atención, precisamente a que en su integración el sector estatal estaba representado mayoritariamente, lo cual hacía evidente que las resoluciones que adoptara le iban a ser favorables.

Estima que se debe distinguir entre el período que vive actualmente el país, cuya duración es indeterminada, en el cual existe un control suficiente de parte de la autoridad, y un régimen de naturaleza civil o de generación popular, porque en éste el factor de descentralización de poder adquiere una enorme importancia.

El Consejo Regional de Desarrollo tiene que ser, a juicio del señor Guzmán, un organismo interlocutor sin que pueda transformarse en un eco de la misma autoridad estatal. Para lograr tal objetivo, agregó, la Constitución debe disponer que la ley determinará en qué materias este Consejo tendrá atribuciones codecisorias.

El señor AYLWIN hace presente que con entera intención se redactó la norma en debate estableciendo que el Consejo Regional estaría integrado por representantes de los sectores público y privado, a fin de poner énfasis en que éste no sería un organismo estatal, sino de carácter mixto.

En cuanto al porcentaje de los representantes de los sectores público y privado en la composición del Consejo, manifestó que esta materia, era más propia de ley que de la Constitución, ya que parecía un tanto entrabante establecer en ésta un molde rígido para determinar el número de mandatarios que debía representar a uno y otro sector en dichos organismos.

Por otra parte, agregó, es muy importante determinar, en relación con su composición, las atribuciones que tendrá el Consejo Regional de Desarrollo, esto es, si será una entidad con facultades decisorias, o simplemente un organismo asesor. Si en la integración del respectivo Consejo predomina la representación del sector privado, podría suceder que la planificación de los programas de la región quedara entregada a su exclusiva voluntad aún contrariando el criterio del Poder Ejecutivo, situación que, a juicio del señor Aylwin, resultaría un tanto absurda.

En otro orden, señaló no compartir la indicación del señor Ovalle para agregar en la expresión "actividades regionales" a los sectores público y privado, porque la presencia de éste último podría estimarse dubitativa. Agregó, respondiendo a la inquietud del profesor Silva Bascuñán, que la mención al sector laboral obedece al propósito de que éste, necesariamente, debe estar considerado en la integración de los Consejos Regionales. Si en definitiva, la Comisión entiende que el sector laboral está incluido en la expresión "sector público y privado" no habría inconveniente en dejar constancia de ello y suprimir la referencia pertinente.

El señor GUZMÁN reitera que, a su juicio, el Consejo Regional de Desarrollo debe ser básicamente un representante del sector privado, sin perjuicio de que en él confluyan en forma mixta los sectores público y privado. Se inclina por una fórmula en que en ningún caso más de la cuarta parte de sus miembros proviniera del sector público. Es interesante, agregó, en este período de emergencia, el grado de poder co decisorio que se le otorgue al Consejo Regional de Desarrollo, ya que es evidente que el sector privado no podrá tomar la iniciativa de la planificación del país. Sin embargo, superada esta etapa, cuya duración es, como dijo, indeterminada, los Consejo Regionales deberán contar con facultades co decisorias para lo cual habrá que establecer un sistema para dirimir los conflictos si no concurren armoniosamente las dos partes que co deciden, ya que, es lógico, que en este caso la contienda no podrá ser resuelta por el sector privado.

En su opinión, hay que dejar en claro que el Consejo debe representar fundamentalmente al sector privado, aunque coexista con el público para dialogar. Otra cosa, agregó, es que aquél, en caso de controversia, no podrá imponer su criterio; pero, de acuerdo con la ley, deberá existir una autoridad que en definitiva decida qué plan se aplica en la región. Si ésta falla en contra del sector privado se sabrá que el programa que se ponga en ejecución, sobre una materia específica, se impone en contra de su voluntad.

Insiste en que el porcentaje de la representación del sector público en el Consejo Regional, no puede exceder a la cuarta parte de sus miembros, ya que siempre los Gobiernos cuentan en el sector privado con algún grado de respaldo, de modo que si se le otorga una cifra mayor se asegura también el control estatal, ya que parte del sector privado puede adherir, para estos efectos, al sector estatal. En su concepto, debe ser baja la cifra de representación estatal en el Consejo, con el objeto de que realmente la mayoría suponga que tiene un respaldo efectivo en la ciudadanía y en el sector no estatal.

A juicio del señor Guzmán se trata de resolver si en la composición del Consejo —y teniendo presente que en los períodos legales de excepción o de emergencia siempre serán las Fuerzas Armadas las que en definitiva tomarán la vigilancia superior de todos esos organismos— el sector público debe tener una representación minoritaria o no.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que desea, con el propósito de esclarecer el debate, hacer presente que se han suscitado dos cuestiones distintas: una, que dice relación con la composición del Consejo en cuanto se expresa en el proyecto que se integrará con representantes de los sectores público, privado y laboral; y otra, planteada por el señor Jaime Guzmán, relacionada con la forma de composición de dicho Consejo en el sentido de que los representantes del sector público deben estar en minoría y no deben exceder de un cuarto del total de sus miembros.

Tocante al primer punto, le parece incuestionable que tiene validez la formulada por don Alejandro Silva en cuanto a que al hacerse referencia a los sectores público y privado se comprende al laboral. Cree que sería conveniente suprimir la referencia específica al sector laboral, porque mantenerla podría hacer dudar de si otras organizaciones —por ejemplo, las de tipo educacional— estarían o no comprendidas. En cambio, haciendo referencia sólo a los sectores público y privado no cabrá ninguna duda de que el sector laboral, las organizaciones educacionales y, en general, todas las actividades de la región también estarán comprendidas.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa su acuerdo con el señor Ovalle en el sentido de declarar que el Consejo Regional de Desarrollo estará integrado por representantes de “las actividades públicas y privadas” o, más bien, de “las instituciones u organizaciones públicas y privadas” que señale la ley.

Sin embargo, en cuanto al tema de fondo, piensa que, naturalmente, es deseo de todos lograr un proceso de descentralización administrativa. Pero este proceso, que es el cumplimiento pleno de la regionalización del país le parece que no es posible cumplirlo en esta etapa de la vida histórica de Chile, pues día a día, por las necesidades del momento, se hace indispensable dictar disposiciones que postergan el proceso de descentralización y, por consiguiente, se aleja la posibilidad de que el poder sea conducido por las comunidades básicas de la colectividad. De manera que, desde el punto de vista de la ciencia política, un proceso de descentralización no se puede proclamar como posible en esta etapa histórica.

Cree —volviendo a su posición central— que hay muchas maneras de propender a una regionalización y de favorecer, más adelante, un eventual proceso de descentralización. A su juicio se debe destacar en este proyecto que su propósito será nada más que lograr un proceso de desconcentración administrativa del poder, el que no se opone en absoluto a la organización de un Consejo de Desarrollo en que estarán representadas —en lo posible con abrumadora mayoría— las actividades lejanas al sector estatal fundamental básico, y cuyos mandatarios tendrán un carácter puramente asesor o consultivo. Porque, aunque lo anterior no corresponda a una fórmula efectiva de descentralización, significará prestar un gran apoyo al poder que estará dirigiendo u organizando una entidad como la que se proyecta: un Consejo de Desarrollo constituido por representantes de esas

instituciones básicas, pero a los que se dará sólo un carácter asesor o consultivo. Y la consulta y la asesoría serán más auténticas en la misma proporción en que el sector público esté menos representado. Porque, en la misma proporción en que los sectores no públicos estén abrumadoramente representados, esa institución, que va a ser un paso a una descentralización posterior, tendrá mucho más eficacia.

A su juicio, se debe sostener que se pretende lograr un proceso de descentralización administrativa, que se avanza hacia él, organizando, en forma de asesoría o consultiva, una entidad en que la actividad no directamente estatal tendrá el máximo de posibilidades de estar representada, en forma un tanto imperfecta, dado el momento de emergencia por el cual atraviesa el país.

El Mayor señor GONZÁLEZ manifiesta que la intención de CONARA es elaborar un proyecto que persiga no solamente la desconcentración, sino también, la descentralización administrativa. Si se aprueba la iniciativa de acuerdo a las ideas expuestas en el curso del debate, se estaría cayendo en un centralismo regional, lo que es necesario evitar. En lo regional, agregó, también tiene que haber una descentralización, la que se logra incorporando en la integración de los Consejos a los gobernadores de los departamentos para que representen a su sector territorial. A su juicio, hay cuatro organismos o núcleos humanos que no pueden estar al margen de la integración de los Consejos Regionales: los sectores público, privado y laboral y representantes territoriales de la región, que son los gobernadores. Manifestó que, incluso, se había pensado en la necesidad de que los Consejos se integraran con uno o dos representantes de los municipios a fin de que hicieran llegar las necesidades e inquietudes de las comunidades organizadas.

Expresó más adelante que los delegados de algunas provincias han formulado objeciones al proyecto, tal vez porque no han comprendido su alcance, motivo por el cual se ha estimado necesario incluir en la integración de los Consejos Regionales a representantes de todos los sectores territoriales a fin de que ninguno quede excluido.

El señor ORTÚZAR (Presidente) propone redactar la primera parte de este artículo en los siguientes términos:

“Artículo 92°. — En cada región habrá un Consejo Regional de Desarrollo, presidido por el Intendente Regional e integrado por los Gobernadores de los departamentos y por los representantes de las principales actividades del sector público y privado del área territorial correspondiente”.

Agrega, a continuación, que deberá ser la ley la que determinará la organización y funcionamiento del Consejo.

El Mayor señor GONZÁLEZ expresa que otra de las finalidades que persigue

la regionalización, además del desarrollo, es la participación de la comunidad organizada; razón por la cual, en la redacción del artículo propuesto por CONARA, se incluye expresamente a los "sectores público, privado y laboral", en el sentido de hacer imperativa la representación de las principales organizaciones de la comunidad, porque en caso contrario, no se cumplirá tal propósito. Algunos delegados de diversas regiones han sostenido que en las actividades del sector público como del privado no se estaría considerando a las organizaciones gremiales. Sugiere, a fin de evitar de que la organización regional excluya a alguno de los cuatro factores fundamentales a que se refirió, redactar la disposición estableciendo que el Consejo estará integrado "...por representantes de las principales actividades, organismos e institucionales de los sectores público y privado del área territorial correspondiente".

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que, reconociendo la validez de las observaciones del Mayor señor González, es necesario partir de la base de que evidentemente la ley que dictará la Junta de Gobierno será la que regulará la organización del Consejo Regional, de modo que ella señalará específicamente la representación que dentro de él le corresponderá al sector laboral y a otras organizaciones del sector privado.

A juicio del señor Ortúzar las ventajas de suprimir la referencia al sector laboral son dos: en primer lugar, no deja lugar a dudas de que organizaciones, como por ejemplo de tipo educacional u otras, quedarán comprendidas dentro del concepto "sector público o privado". En seguida, no estima conveniente crear la confusión en la propia Constitución de que el sector laboral sea una entidad aparte e independiente de los sectores público y privado, ya que es evidente que estos últimos comprenden al primero.

El señor OVALLE manifiesta que en el lenguaje chileno, las expresiones "sector privado" y "sector público", especialmente el primero, siempre han sido empleadas refiriéndose al sector empresarial privado. Agrega que las palabras significan en cada país lo que el sentido de la comunidad les da; y sector privado es empresarial. Cree, por lo tanto, que para evitar cualquier confusión se debe establecer que los Consejos Regionales estarán integrados por representantes de las principales "actividades públicas y privadas" expresiones que comprenderían al sector laboral.

El señor SILVA BASCUÑÁN concuerda con el señor Ovalle en que el término "sector" es inadecuado, porque siempre se ha referido a la economía.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que los señores Ovalle y Silva Bascuñán tienen toda la razón; pero advierte que será el decreto ley quien señalará cuál es el sector privado, el que comprenderá obviamente al laboral. Sin embargo, expresa que, personalmente no tiene inconveniente, para mantener la expresión "laboral". La única razón prosiguió, que le hizo pensar en su inconveniencia fue la observación del profesor Alejandro Silva



en el sentido de que el sector laboral estaría comprendido en el sector privado.

Ante una consulta del señor GARCÍA VIDAL en el sentido de que si, con motivo de la integración de los Consejos Regionales que considera por derecho propio incorporados a los gobernadores de los respectivos departamentos, se podría estimar que algunos sectores— especialmente de carácter privado— pudieran quedar en minoría en atención a que existen regiones con un elevado número de gobernadores, el Mayor señor GONZÁLEZ aclaró que las regiones serán reestructuradas en micro regiones y, en algunos casos, coincidirán con las actuales provincias por lo que, prácticamente, no habrá nunca más de cuatro o cinco departamentos por región.

En seguida, se refiere a la composición del Consejo Regional de Desarrollo en cuanto se propone que la representación del sector privado debe ser mayoritaria. Estima que esta materia no es propia de la Constitución ya que existen varias alternativas para organizarlo según la diferente realidad de las regiones del país.

Además, prosigue, denota una incongruencia, ya que algunos miembros de la Comisión se han opuesto a que el Intendente tenga facultades para conocer en forma concertada, los planes, políticas, programas y proyectos del sector privado. Si se pretende que el Consejo debe cumplir sólo funciones de coordinación entre los sectores público y privado, estaría de acuerdo en que, en ese caso, fuera mayoritaria la representación del sector privado. Pero, si por el contrario, las políticas, planes y programas que tenga que resolver el Consejo pertenecen fundamentalmente al sector estatal, considera que debe existir un equilibrio en la representación de ambos sectores, razón por la cual CONARA ha estimado que una organización ideal para el Consejo Regional sería que cada sector estuviera representado en un 50% en el total de sus miembros.

La señora ROMO destaca que será la ley que dictará la propia Junta, la que determinará cuáles serán las atribuciones del Consejo Regional. De manera que la Constitución, al preocuparse de darle una organización determinada con participación mayoritaria del sector privado, no está otorgándole al Consejo facultades decisorias sobre tales o cuales materias, porque ello correspondería a la ley determinar. En cambio, organizar al Consejo Regional entregándole una representación mayoritaria del sector privado, significa que el constituyente desea que realmente haya participación, de que se pretende regionalizar y descentralizar al país y no sólo emprender un proceso de desconcentración administrativa. Según las necesidades y circunstancias del momento, incluso, de cada región, la Junta determinará si los Consejos pueden decidir en determinada materia o no pueden decidir en ninguna; pero desde ya se crea un organismo adecuado que, cuando las circunstancias sean favorables, podría comenzar a operar satisfactoriamente.

Con respecto al alcance del Mayor señor González, en el sentido de que por un lado existiría oposición para que el Intendente pueda conocer los planes del sector privado, y que por otro, se solicite participación mayoritaria de este sector en el Consejo Regional, le parece que las filosofías de las dos posiciones son totalmente distintas.

El que se haya opuesto a que en el texto constitucional se haga mención al sector privado tiene un alcance muy diferente. Justamente, para que el desarrollo del país no se vea entorpecido, y para que el sector privado tenga incentivo, es que ha querido que no aparezca una mención expresa que pueda significar algún tipo de peligro en cuanto a la intervención del Estado en las actividades económicas privadas. Por eso, la atribución del Intendente Regional con respecto al sector privado quedó reducida sólo a la facultad de "promover" su acción que favorezca al desarrollo.

La composición de los Consejos de Desarrollo, agregó, tiene importancia desde otro punto de vista. No todos los planes serán de carácter económico: pueden serlo de distinta índole. Entonces, en esta planificación es necesario que participe toda la comunidad, para que tenga interés en el desarrollo del país, se sienta representada y comprometida con su destino. De ahí la trascendencia de que estos organismos estén integrados mayoritariamente por representantes del sector privado que abarcarán toda la gama social de nuestra comunidad. En cambio, si la entidad es mayoritariamente estatal y la actividad particular escasa, naturalmente quedarán una serie de organismos excluidos de este esquema. Entonces, se limita la participación y el compromiso de la ciudadanía.

El señor GUZMÁN señala que en la generación y atribuciones de los Consejos Regionales de Desarrollo, es necesario tener presente los estados de excepción que puede afrontar el país, expresión que a su juicio, tiene una doble significación. En los "regímenes legales de excepción", agregó, es decir, el estado de sitio, de asamblea o la zona de emergencia, o los que contempla el artículo 119 del anteproyecto en estudio (artículo 26 de la Comisión), se deben, naturalmente, adoptar las soluciones allí propuestas y que, por otra parte, están contempladas en la Constitución y en las leyes para la generalidad de los casos.

Prosiguiendo con su intervención, manifestó que, también era posible utilizar el término "excepción" en otro sentido, referido al plazo durante el cual nuestras Fuerzas Armadas y de Orden ejercerán los poderes constituyente, legislativo y ejecutivo, el que a su juicio, era indeterminado. En este caso, agregó el señor Guzmán, la integración de los Consejos Regionales debe ser generada a base de algún tipo de proposición de la propia autoridad central de Gobierno, ya que esta debe tener un control básico en la situación de emergencia por la que atraviesa el país.

Cuando el Gobierno considere que la normalidad haya vuelto al país y autorice algún mecanismo para elegir a los integrantes que deberán ocupar

cargos representativos en las diversas actividades de la Nación, la ley se deberá preocupar, para que exista una real y verdadera descentralización, que el sistema de generación en los Consejos de Desarrollo permita al sector privado contar con un respaldo mayoritario.

Igualmente, agregó el señor Guzmán, le corresponderá a la ley determinar las facultades de esos Consejos, las que pueden ser codecisoras o simplemente asesoras del Intendente. El señor Guzmán se inclina por la posibilidad de que ellas sean codecisoras en las materias que la ley señale; pero advirtió que, de producirse una discrepancia entre la autoridad ejecutiva o política y el Consejo —integrado en la forma que propone— ésta deberá ser resuelta necesariamente por la primera o por otra que al efecto se establezca.

A continuación expresó que a su juicio no era tal la incongruencia que observa el Mayor señor González en el hecho de que, correspondiéndole al Intendente Regional elaborar la planificación básicamente estatal en la región, el Consejo de Desarrollo que tendrá preponderante participación en ella, esté integrado mayoritariamente por representantes del sector privado, situación que en concepto del Mayor González sería razonable si el Intendente tuviera también tuición sobre dicho sector.

A juicio del señor Guzmán es conveniente y necesario que el sector privado, o sea lo que no es estatal, tenga en dicha planificación una voz que pueda razonar con claridad, aunque jamás imponerse, como es obvio, a la voluntad de la autoridad central.

Cree que lo anterior tiene trascendencia, porque no hay que olvidar que el Estado está constituido por todos los habitantes, de manera que no es un ente aparte de la ciudadanía, sino que, de alguna manera, es el elemento que la Nación se ha dado para regirse, en el cual todos sus habitantes están presentes.

Entonces, en la medida en que este Consejo de Desarrollo Regional no tendrá nunca la última palabra para adoptar decisiones unilaterales, piensa, incluso, que en una planificación estatal dicho Consejo deberá servir de un lugar de encuentro entre los sectores público y privado, a fin de que este último pueda hacerse escuchar en sus aspiraciones fundamentales.

El Mayor señor GONZÁLEZ expresa su acuerdo con el señor Guzmán, e insiste en que en los Consejos Regionales estarán representados los sectores público, privado, laboral y territorial. Señala que a pesar de este aparente equilibrio que habría del 50% de representantes pertenecientes al sector privado y el 50% restante al sector público, y si bien es cierto que los Gobernadores e Intendentes, pertenecen al sector estatal, no se puede dejar de reconocer, por lo menos en esta primera etapa, que los Gobernadores son los representantes de las inquietudes de su departamento, por lo que tienen que defender las realidades del territorio

que representan, elevando proposiciones que, a veces, son divergentes con la planificación que elabora el propio Intendente Regional, ya que en el fondo, éstos deben hacer presente la voz de toda la ciudadanía de su región, de su zona y de su ciudad. Entonces si porcentualmente la representación del Consejo, entre los sectores público y privado, aparece equilibrada, cree en el hecho que está un poco más inclinada en favor de la participación de los organismos del sector privado, es decir, en los representantes de realidades de regiones apartadas que tratarán de impedir que haya un connotado centralismo regional.

El señor OVALLE expresa haber insistido varias veces en que la Constitución sólo debe dar los elementos fundamentales de la estructura territorial del país sin entrar a regular completamente las instituciones. Por lo mismo, el constituyente tiene que trabajar básicamente en la confianza de que el legislador cumplirá con su deber. Un constituyente que piensa que el legislador incurrirá en errores reiterados, como ocurrió con algunos en el pasado, no puede hacer una buena Constitución, porque pretenderá resolver en el texto fundamental todos los problemas del Estado.

Estima que es inconveniente que la Constitución entre a regular la composición de los organismos regionales, debido a las diferencias que existen entre unas y otras. En algunas regiones señaló existen actividades privadas que podrían justificar la incorporación a los Consejos de un alto número de representantes de las mismas. Sin embargo, en otras, cree que las actividades privadas no pueden tener mayoría sobre las estatales. A su juicio la ley tendrá que considerar esas diferencias regionales, ya que éste constituye un problema de casuística legislativa, que no puede estar regulado en la Constitución, razón por la cual estima preferible entregar a la ley la facultad de disponer la estructura de las regiones con el debido estudio y el establecimiento de casos excepcionales que la Constitución no puede reglamentar.

Por otra parte, agregó, la integración de los Consejos, dentro de las regiones, es fundamental, debiendo, también, considerarse en ella, las diferencias de cada una, para lograr la adecuada representación de los sectores territoriales. Es incuestionable, prosiguió, que cada gobernador, que cada autoridad en las respectivas provincias, procuren hacer realidad las aspiraciones del sector territorial que representan.

Es indispensable, dentro de la integración de la región que cada parte del territorio que la compone se sienta representada en la región misma. Por eso, estima que, limitar esta representación desde la partida, otorgándole a un determinado sector mayoría dentro de la composición del respectivo Consejo Regional, no es problema del constituyente. Este sólo debe fijar la organización, la institución básica, siendo el desarrollo de la misma, de la competencia del legislador.

Se persigue, agregó, buscar un organismo que asesore al Intendente, y al

coordinar esta disposición con aquella que le otorga facultades para promover las actividades privadas, resulta bastante contrario al sentido de la idea y a la lógica, que el Consejo que asesora al Intendente, y que en algunas materias tiene o pueda tener facultades resolutorias, tenga mayoría de representantes de un sector sobre el cual no se está resolviendo, sino en cuanto se vayan a promover determinadas actividades.

Es importante, agregó el señor Ovalle, que el sector privado, tal como decía el señor Guzmán, tenga voz dentro de los organismos regionales, aunque jamás pueda imponer su idea. Sin embargo, el señor Ovalle se siente satisfecho con que las instituciones privadas tengan una voz independiente y clara, que por la fuerza de sus argumentos pueda realmente hacerse escuchar; pero no cree que, como padrón fijo para todas las provincias, la Constitución tenga que establecer un porcentaje determinado. Eso depende de cada región, del desarrollo de las instituciones privadas dentro de ellas y, por último, de la política del legislador que en su oportunidad quiera desarrollar. La conducción política del país, agregó, no le corresponde al constituyente sino al legislador; aquél sólo fija los aspectos fundamentales de la estructura dentro de la cual éste enmarcará su acción.

Por eso, no es partidario que la propia Constitución resuelva un problema que es de carácter político, y que por lo mismo no le corresponde decidir a quienes están preparando una Constitución.

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace presente que desde el punto de vista de la ortodoxia jurídica concuerda con el señor Jorge Ovalle; pero expresa que desea recordar la opinión del señor Guzmán que emitió al iniciarse el debate de este artículo. Sin lugar a dudas, agregó, dependerá que este proyecto sea de real descentralización regional y de real participación de las provincias, y no se convierta en un proyecto de desconcentración de poder, de la composición del Consejo Regional y de si sus resoluciones tendrán o no carácter resolutivo respecto de la autoridad central o de sus representantes. O sea, este artículo tiene una transcendencia tan vital que, en definitiva, proyectará la imagen de lo que se quiere realmente hacer. Si el Mayor señor González ha afirmado —y ése es el pensamiento de la Junta y de la Comisión de Reforma Administrativa de la cual es su Vicepresidente— que se pretende llevar adelante un proyecto de descentralización regional, es evidente que de alguna manera se tiene que incorporar en este precepto la facultad del sector privado de hacerse oír, de hacerse escuchar y de participar realmente en el Consejo Regional, derecho de participación que debe tener lugar aún en el evento de que no hubiera ninguna referencia a él en la Constitución. Porque, se pregunta el señor Ortúzar, ¿el desarrollo es algo que interesa a la ciudadanía y al sector privado, o interesa exclusivamente a los organismos estatales? Es evidente que de manera fundamental interesa a la ciudadanía y a los particulares. Entonces, se permite hacer presente esta circunstancia para el solo efecto de interpretar mejor el pensamiento del Gobierno. Porque si, en realidad lo que se desea es llevar adelante una descentralización regional, se inclinaría,

aún cuando se falta un tanto a la técnica jurídica constitucional por señalar claramente que en lo posible el sector privado tenga una composición mayoritaria y por establecer que el Consejo Regional debe tener facultades decisorias en los casos que establezca la ley. De lo contrario, cree que este proyecto será más bien una declaración de intenciones que no dará a las provincias la real sensación de una descentralización regional que garantice su derecho de participación.

En consecuencia, estima que la Comisión debe pronunciarse sobre las dos posiciones que se han planteado en esta materia. Una, para que la composición del Consejo sea mayoritaria en lo que respecta a los representantes del sector privado; y otra, muy aceptable desde el punto de vista de la ortodoxia jurídica, formulada por el señor Ovalle, para que la ley sea la que determine en definitiva la composición del Consejo Regional.

El Mayor señor GONZÁLEZ expresa que en este aspecto existen una serie de mecanismos, instrumentos y organismos que se crearán por ley y no por la Constitución, que permitirán hacer efectiva la participación a la cual se han referido los señores miembros de la Comisión. Por ejemplo, agrega, se han concebido los Comités Sectoriales, formados por Comisiones que se organizan con representación de los sectores privado, público y laboral, en las cuales se discutirán y analizarán, con sentido técnico, todos los proyectos específicos de planificación. Si el día de mañana una provincia de una determinada región desea desarrollar la pesca, tendrá que formarse una Comisión con representantes del sector pesquero estatal, laboral y privado, para que en conjunto, discutan y analicen el proyecto desde todos los ángulos. De allí pasa a la Oficina Técnica y luego al Consejo Regional de Desarrollo, para que se apruebe, modifique o rechace. Finalmente al Intendente Regional le corresponderá sancionarlo. Así concebida la tramitación, lógicamente que el proceso obedece a un mecanismo que no es materia constitucional, porque, en el fondo, ya se ha asegurado la participación que se desea. Concluye el Mayor, señor González que estima prematuro avanzar en esta materia.

Los miembros de la Comisión, agregó, parten de la premisa de que la descentralización está basada en este artículo, apreciación que es equivocada. Para que ella sea posible, se requiere estructurar los organismos que la pondrán en práctica, como son el Intendente, el Consejo Regional de Desarrollo, la Oficina Técnica y el Comité Sectorial y, en seguida, para que exista la descentralización propiamente tal se requiere disponer de recursos. Mientras la región no disponga de ellos, toda estructura que se proyecte será ineficaz. Piensa que la descentralización reside antes que en este Consejo, en la facultad que se le entregue a los Intendentes de las distintas regiones para implementar el uso adecuado de recursos financieros.

El señor ORTÚZAR (Presidente) consulta a la Comisión si habría desde este punto de vista algún inconveniente para que, en lo posible, se establezca

una disposición que, con cierta flexibilidad, otorgue representación mayoritaria al sector privado, de manera que traduzca el espíritu que debe tener el Consejo Regional. Comprende que una disposición rígida puede crear dificultades, sobre todo en aquellos casos de regiones que tengan numerosos gobernadores, donde posiblemente no será factible que el sector privado tenga una representación mayoritaria, pero tal disposición se establecería como una manera de expresar el espíritu y el deseo de ir a una real y efectiva descentralización regional.

La verdad, agregó el señor Ortúzar, es que los recursos son los primordiales, pero en definitiva todo dependerá de quien los administre. Y si el Consejo Regional estará integrado mayoritariamente por el sector público, éste será siempre quien dispondrá de tal facultad. Sugiere, como medio de dar solución al problema, y aún cuando evidentemente la solución no sea definitiva, establecer en esta materia que la ley regulará la organización básica y funcionamiento del Consejo, y considerará, en lo posible, una representación mayoritaria del sector privado.

El señor GUZMÁN reitera que, a su juicio, la Comisión está empeñada en redactar un texto que, pudiendo ser aplicable para hoy, sea válido también mañana para un régimen distinto del que actualmente nos gobierna. Es por este motivo, agregó, que se ha separado la idea de acta de rango constitucional o reforma a la Constitución, del simple decreto ley: precisamente para diferenciar lo que debe traducirse en intención permanente de los gobiernos, de aquello que debe servir para implementar o llevar adelante sus políticas.

No le cabe duda, agregó el señor Guzmán, que mientras ejerza el poder un gobierno con voluntad descentralizada, como el actual, la descentralización tendrá lugar, no porque esté escrita en un texto, sino porque existe esa voluntad. Pero, también, prosiguió, es necesario ponerse en el caso de un gobierno que desea obstaculizar la descentralización, caso en el cual el Intendente, representante de la provincia o región, obedecerá el criterio de orden general impuesto en el partido o colectividad a que pertenece la autoridad estatal central, y en el instante en que quiera divergir será removido. A juicio del señor Guzmán, la Constitución debe contener normas que, sin ser muy extensas, incorporen algún tipo de intención conceptual que limite al legislador, a fin de que éste no goce de una amplitud absoluta una vez que ponga en movimiento el mecanismo de la elaboración de la ley.

En su opinión, es fundamental establecer una norma que demuestre la intención de incluir el concepto de descentralización en la Constitución, situación que no cree que atropelle ni pugne con los propósitos de la Comisión de Reforma Administrativa en cuanto a la estructura administrativa que el Gobierno pretende darle al país y el espíritu general del constituyente de incorporar una norma como la propuesta, con el objeto de proteger y resguardar la descentralización regional en el texto constitucional mismo.

El señor OVALLE expresa que, a su juicio, las disposiciones hay que entenderlas incorporadas en un contexto y, por eso, cada una de ellas no puede resolver todos los problemas que se presentan. Está de acuerdo, agregó, en que estas disposiciones se redacten con la mira de que tengan vigencia con posterioridad a este régimen —porque éste se basta a sí mismo—, por lo que estima que la labor de la Comisión se reduce a hacer una buena Constitución que permita al legislador adecuar las instituciones a los tiempos, procurando evitar los abusos que puedan cometer en el ejercicio de tales atribuciones.

Indiscutiblemente, señaló el señor Ovalle, estas normas constitucionales están inspiradas en la voluntad descentralizadora, la que se manifiesta en muchas disposiciones del proyecto, ya analizadas en el curso de los debates, como las facultades del Intendente Regional, la creación y composición de los Consejos Regionales de Desarrollo que deben estar formados o constituidos por representantes de las actividades e instituciones públicas y privadas de la región, que son normas que llevan implícito en la Carta Fundamental el espíritu descentralizador que anima al Constituyente.

La discusión, a juicio del señor Ovalle, es otra: no mira al espíritu de la disposición, porque hay acuerdo al respecto. Estima que al legislador no se le pueden imponer limitaciones impropias de una disposición tan general, ya que, repite, cada región tiene su propia naturaleza y características, las que deberán ser, a su juicio, determinadas por ley. Si se dispone constitucionalmente que en los Consejos Regionales tendrá mayoría el sector privado y, el legislador en un momento dado, estima que ese mecanismo no funciona de manera adecuada, tendrá que modificar la Carta Fundamental. No es preferible, pregunta, ¿que modifique la ley? Lo anterior no quiere decir que esté combatiendo la descentralización, sino que la fijación en la Carta Fundamental, de normas rígidas que en la vida constitucional han demostrado una sola cosa: que las Constituciones de tal carácter son permanentemente violadas.

El señor LORCA expresa, en primer lugar, sus excusas por su inasistencia a la sesión del jueves último durante la cual se discutieron los primeros artículos del proyecto en estudio.

Considera que la disposición en debate es básica, porque el Consejo Regional de Desarrollo será el organismo en donde se plasmará todo el sistema de organización de cada región. Por eso, estima que, aparte la importancia del aspecto financiero, —señalado por el Mayor señor González— el instrumento que posibilitará la realización de la política descentralizadora será, precisamente, el Consejo Regional de Desarrollo.

Además de considerar indispensable establecer lo anterior en forma destacada en la Constitución, concuerda con lo expresado en el sentido de que deben incorporarse en ella las normas mínimas de tipo general, sin



pormenorizar detalles carentes de relación con la estructura misma que se le dará al país. Al establecer las normas básicas, las normas más primarias para el establecimiento de dicho organismo, debe dársele, a su vez, la orientación que el constituyente quiere que ese organismo tenga, es decir, el deseo del constituyente y la razón de ser de la citada institución, para que el legislador pueda tenerlo presente después, al dictar la ley, que regulará la organización básica y funcionamiento de los Consejos, y determine así el porcentaje de la representación que deben tener los diversos sectores de la región en ese organismo.

Es evidente, agregó, que el legislador, al fijar el porcentaje que corresponderá a cada cual, deberá tener una orientación. Y, por eso, se inclina por la fórmula que propuso el señor Presidente en el sentido de indicar en líneas generales cuál debe ser la orientación que el legislador tendrá que seguir al establecer la composición, realización y funcionamiento del Consejo Regional. Porque, en el fondo, se pregunta, ¿cuál es la discusión fundamental? Si se establece o no en la Constitución la idea mediante la cual se orientará al legislador para proceder a la integración del Consejo. Y si existe acuerdo en que debe ser así, ¿por qué razón no incorporarla?, ya que ello no significa limitar al legislador. Expresa que no concuerda con el señor Ovalle, por estimar que, fundamentalmente, el legislador tiene una misión que cumplir: interpretar el sentido de la descentralización y de la regionalización en la forma en que el constituyente lo está señalando en este momento.

El señor GARCÍA expresa, con el propósito de agregar algo a lo ya planteado en general, con el objeto de que en la composición del Consejo Regional de Desarrollo tenga cierta validez e importancia la participación de la actividad privada, que le ha correspondido a ODEPLAN organizar seminarios a lo largo de todo Chile a fin de estudiar las condiciones de cada zona para poner en marcha la regionalización, habiendo encontrado en ellas que existe temor y duda en cuanto a que ésta sea una descentralización real. Las bases principales de tal actitud, agregó, radican en el problema de la composición del Consejo Regional de Desarrollo y, además, en lo atinente al presupuesto que se asigne a cada región.

Agregó, que le correspondió inaugurar un seminario en Antofagasta, y la gran sorpresa con que se encontró, fue comprobar que en él no estaba representado ni siquiera el 10% del sector privado. La razón era su carencia absoluta de interés, ya que sostienen que la participación será sólo estatal, caso en el cual el sector privado no se incorporará.

El estatismo, agregó, no se puede atribuir a la acción desarrollada en los últimos años, pues tal situación se arrastra por décadas en nuestro país. Es bastante difícil que la actividad privada se incorpore realmente al desarrollo de una región, por lo que atribuye gran trascendencia al hecho de que la actividad privada aparezca participando en esos Consejos Regionales y en la región misma de una manera muy importante.

El señor EVANS manifiesta que durante el debate ha tenido oportunidad de meditar bastante acerca de la conveniencia o inconveniencia de establecer un precepto constitucional como el que ha sugerido el señor Guzmán, y expresa que ha llegado a la conclusión de que no puede ser sino de la esencia del Consejo Regional de Desarrollo el que las actividades y organizaciones del sector privado tengan una representación sustancialmente mayoritaria. Se pregunta el señor Evans, ¿cuál es el sentido de tener en cada región al lado del Intendente, funcionando periódicamente, organismos consultivos asesores? El objetivo esencial, agregó, no puede ser otro que el Estado, en su expresión regional — Intendente—, con su oficina de planificación, etcétera, recoja las aspiraciones y deseos de la comunidad frente al proceso de desarrollo económico y social de la provincia. De lo contrario, pregunta, ¿qué necesidad tiene el Intendente de oír al sector privado para planificar una política puramente estatista de desarrollo, en circunstancias que le bastaría con citar a los gobernadores de la región y a los jefes de servicio, y sin escuchar a nadie más, emprender la planificación y proponer a la autoridad central los planes de desarrollo económico y social que le parezcan viables para la provincia, señalando metas, prioridades y solicitando recursos?

Si esta asamblea, Consejo Regional de Desarrollo, prosiguió el señor Evans, tiene algún significado, es precisamente la participación activa y decidora en las materias relativas a la comunidad organizada. Si esta comunidad organizada tiene en tales Consejos una representación mínima e insignificante ¿qué va a suceder? preguntó el señor Evans. Que poco a poco los representantes del sector privado se marginarán de esos Consejos ya que su presencia no tendrá objeto, cuando un grupo de funcionarios del sector público decide mayoritariamente las prioridades, metas, asignaciones de recursos, planes de desarrollo, posibilidades de solución de los problemas locales, etcétera. Entonces, se frustrarán, en definitiva, las aspiraciones de la comunidad regional en estos organismos y se transformarán, si no hay una disposición constitucional rígida, en asambleas de funcionarios, muy respetables por cierto, que aprobarán seguramente todas las sugerencias del Intendente Regional, que necesariamente tendrá un poder político y administrativo de una envergadura que todavía no se puede sospechar.

Así también, piensa que los Consejos de Desarrollo Comunal deben estar integrados mayoritariamente por representantes de las actividades de la comunidad organizada. De otra manera, se trataría simplemente de organismos de funcionarios ejecutivos que bien puede citarlos el Intendente Regional o el Alcalde, cuando quiera y para resolver lo que quiera. Es de la esencia de estos organismos, agregó, si se pretende dar representación a la comunidad, que esa representación sea mayoritaria. Si no, no tiene objeto alguno que la comunidad organizada tenga participación en estos organismos.

El señor GUZMÁN señala que la disposición que ha propuesto incorporar en

el Acta Constitucional, le parece que tendría que estar redactada en términos inversos, en el sentido de que el sector estatal no podrá tener más de cierto porcentaje en el Consejo Regional de Desarrollo, ya que, a juicio del señor Guzmán, ni dentro del sector estatal ni del privado —aunque lo está dentro del primero, desde el punto de vista orgánico— puede considerarse a las Fuerzas Armadas y de Carabineros, puesto que ellas han sido siempre instituciones no comprometidas con los gobiernos. Ese es el problema que observa dentro del sector público. De modo que la redacción podría ser analizada desde ese punto de vista, pues no basta con decir que será mayoritario el sector privado, porque se puede estructurar un Consejo con un 45% del sector público de Gobierno, con lo que se aseguraría el control absoluto del mismo, ya que estos representantes asistirán continuamente y, además, le podrá ser fácil conseguir un 10% de las adhesiones del sector privado, por razones políticas, de orden personal, etcétera. De manera que habría que restringir bastante el quórum del sector público y establecerlo en términos inversos. Por eso sugiere no pronunciarse sobre la idea central en esta oportunidad, dejando encargada a la Mesa la redacción para la próxima sesión.

El señor ORTÚZAR (Presidente) consulta si habría acuerdo para aprobar en principio la idea de que el Consejo Regional de Desarrollo tenga una representación mayoritaria de las actividades e instituciones del sector privado, dejando constancia en acta de la opinión del señor Ovalle, en el sentido de que el problema de la representación debe ser resuelto por la ley.

El Mayor señor GONZÁLEZ expresa su acuerdo con el señor Guzmán para redactar, en caso de que se resuelva incorporar la disposición, estableciendo que la representación del sector público en el Consejo de Desarrollo Regional, no podrá ser superior a un determinado porcentaje. No se puede, agregó, dejar al margen al sector privado, porque en lo no estatal hay una serie de organismos que no son necesariamente privados como sucede con las universidades, las organizaciones comunitarias, cooperativas, Colegios Profesionales, etc. Entonces, considera un error decir que el sector privado tendrá una participación mayoritaria y señala que, estaría más de acuerdo en lo contrario, redactando el artículo de manera que el sector público no fuera el mayoritario.

El señor AYLWIN señala que en el proyecto elaborado por la Subcomisión de Descentralización Administrativa, dependiente de esta Comisión, se disponía que los representantes de la Administración Pública no podrían exceder en caso alguno del 40% del total de los miembros del Consejo. La verdad es que en esos momentos se planteó la situación de los representantes de los municipios en el Consejo Regional, ya que todavía no estaba resuelta la situación de los Gobernadores. En la oportunidad, se concluyó que los representantes de los municipios no deberían ser considerados ni dentro del sector público ni del privado, porque de acuerdo con la concepción que de él se tiene, el municipio estaría compuesto por el Alcalde, el cual sería

designado por el Presidente de la República y por un Consejo integrado con mayoría de las organizaciones comunitarias. De modo que, la representación municipal no se puede identificar con el sector público, sino que ella corresponde a la mayoría municipal, la que, en definitiva, podría coincidir con la opinión del sector privado. Entonces, de todas maneras se volvería a plantear el problema aún cuando disminuya el número de Alcaldes dentro de la nueva estructura proyectada por CONARA, por lo que será muy importante determinar cuál es la situación de los alcaldes y la representación de los municipios. CONARA, agregó el señor Aylwin, se vio en la necesidad de disminuir la representación alcaldicia o municipal, porque se debió considerar además, la de los departamentos. Y podría allí plantearse, tal como lo hacía presente el Mayor señor González, cuál es la verdadera situación de los gobernadores. Los gobernadores ¿son sector público o estarán en otra calidad en el Consejo?

Otra alternativa planteada, prosiguió el señor Aylwin, por este mismo problema, consiste en que los gobernadores no sean miembros del Consejo, sino que asistieran por derecho propio y tuvieran derecho a voz y no a voto.

El señor GUZMÁN manifiesta que el determinar que la participación de algún sector no debe exceder de tal porcentaje, habrá que aclarar que se trata de los miembros con derecho a voto, ya que estima conveniente que la ley incluyera en su composición a determinadas personas con derecho sólo a voz.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que corresponde ocuparse del artículo 93° de CONARA, que pasó a ser 8° del texto de nuestra Comisión.

El artículo en referencia dispone:

Artículo 93° —Al Consejo Regional de Desarrollo le corresponderá participar en la aprobación de las políticas y planes de desarrollo de las respectivas regiones y en la aprobación de los presupuestos regionales en la forma que determine la ley. Actuará como órgano asesor del Intendente Regional, sin perjuicio de que pueda gozar de facultades decisorias cuando así la disponga la ley, a iniciativa del Jefe de Estado.

En casos de grave emergencia nacional, debidamente calificadas por el Jefe de Estado, podrá disponerse, por decreto supremo fundado, que la plenitud de las facultades radique en el Intendente Regional, quien podrá suspender el funcionamiento del Consejo Regional de Desarrollo”.

En discusión el inciso primero de este artículo, se le introducen las siguientes enmiendas:

1) A indicación de los señores Ortúzar y Guzmán se sustituye la frase “Al Consejo Regional de Desarrollo le corresponderá participar en la aprobación de las políticas y planes de desarrollo”, por esta otra “Al Consejo Regional

de Desarrollo corresponderá participar en el estudio y aprobación de las políticas y planes de desarrollo”, con el objeto de precisar que la acción del Consejo no se limitará a prestar o negar su aprobación a los planes de desarrollo, sino que, precisamente, participará en la formulación de todo el proceso.

2) A indicación del señor ORTÚZAR (Presidente) se acuerda suprimir, en la segunda oración de este inciso, los términos “a iniciativa del Jefe de Estado” con el objeto de que sea la ley, iniciada por voluntad del Poder Ejecutivo o del Parlamento, la que determine en qué casos el Consejo Regional gozará de facultades decisorias.

3) A indicación del señor GUZMÁN se precisa que el Consejo Regional de Desarrollo tendrá facultades decisorias “en los casos y en la forma que establezca la ley” a fin de dejar abierta la posibilidad de que esa decisión sea una facultad que en definitiva, en caso de contradecir la voluntad del Intendente, resuelva el titular del Poder Ejecutivo u otras autoridades que se designen.

En consecuencia, el inciso primero de este artículo queda como sigue:

“Artículo 8°. — Al Consejo Regional de Desarrollo corresponderá participar en el estudio y aprobación de las políticas y planes de desarrollo de las respectivas regiones y en la aprobación de los presupuestos regionales en la forma que determine la ley. Actuará como órgano asesor del Intendente Regional y tendrá facultades decisorias en los casos y en la forma que la ley establezca”.

En discusión el inciso segundo de este artículo, usa de la palabra el señor EVANS quien formula indicación para suprimir la disposición. Estima que la modificación que ella contiene puede hacerse en el mismo texto en que se inserte el Acta Constitucional, pero enmendando las disposiciones correspondientes; en este caso, el N° 17 del artículo 72. No es partidario de introducir dentro de un texto orgánico relativo a la regionalización y al régimen municipal, normas sobre emergencia política.

El señor SILVA BASCUÑÁN considera que el texto en debate es excesivo, a menos que se consignen otros requisitos, aparte del decreto supremo, para que la plenitud de las facultades, en caso de grave emergencia nacional, radiquen en el Intendente Regional. Cree que debería existir la obligación de que el Presidente de la República consultara por mandato constitucional, con algún otro órgano a fin de decretar dichas emergencias y en tal caso entregarle las amplias facultades que la disposición establece, al Intendente Regional.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que los señores Evans y Silva Bascuñán tienen razón; pero manifiesta que, por tratarse de un Acta Constitucional que deberá luego incorporarse al texto definitivo, convendría

aceptar este error de procedimiento para no estar introduciendo en la Constitución modificaciones sobre materias tan diferentes cómo son las que dicen relación con los estados de emergencia y con la regionalización del país. Naturalmente, agregó, deberá tenerse muy presente esa observación al tiempo de elaborar el texto constitucional definitivo, oportunidad en que, evidentemente estas disposiciones deberán reubicarse. Sugiere se acepte discutir la disposición en debate, sobre todo porque el artículo 119 del proyecto de CONARA contiene disposiciones similares que se podrían refundir posteriormente.

El señor GUZMÁN manifiesta que la observación formulada por el señor Evans tiene plena validez, ya que es evidente que en este caso concreto no correspondería incorporar disposiciones relacionadas con estados de emergencia en esta Acta Constitucional, sino que para ello sería conveniente modificar el N° 17 del artículo 72 de la Constitución. Pero como la Comisión está abocada a la redacción de un Acta Constitucional, separada del texto Constitucional mismo, acogería la tesis del señor Presidente de tratar sus disposiciones tal como se proponen, sin perjuicio de que en la Constitución definitiva, de la cual formará parte este documento, se incorporen las materias que aborda en el orden que corresponda.

Cree, sin embargo, que las disposiciones de este inciso están enteramente de más, porque están comprendidas por entero en la norma del artículo 119, que contempla todos los regímenes legales de excepción y, en la cual debe consignarse el que en estos momentos preocupa a la Comisión.

Estima, al igual que el señor Silva, que este inciso está concebido en términos muy amplios, porque simplemente el titular del Poder Ejecutivo califica la emergencia a su arbitrio. En cambio en el artículo 119 están mejor individualizados los regímenes legales de excepción, y en la oportunidad del caso se podría incluir éste. Se inclina, en consecuencia, por la supresión de este inciso.

El Mayor señor GONZÁLEZ expresa que no tiene inconveniente en que esta disposición se refunda con la norma del artículo 119.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara que queda suprimido el inciso segundo del artículo 93.

En seguida, pone en discusión el artículo 94 del proyecto de CONARA, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 94. — En cada región habrá una Dirección Regional de Planificación y Coordinación que servirá de organismo asesor y de secretaría técnica del Intendente Regional y del Consejo Regional de Desarrollo. En tal calidad le corresponderá la preparación de proyectos de políticas, planes, programas y presupuestos regionales, ajustándose a la planificación nacional, para la consideración del Intendente Regional, sin perjuicio de las demás facultades

y deberes que le confieran las leyes”.

A indicación del señor EVANS se acuerda suprimir la segunda frase del artículo en debate en atención a que la Oficina que se crea será un organismo asesor y de secretaría técnica del Intendente, razón por la cual la enumeración de las obligaciones que allí se hacen, están implícitas en el carácter asesor de la entidad. Propone redactar este artículo en la siguiente forma:

“Artículo 9º. — En cada región habrá una Oficina Regional de Planificación y Coordinación que servirá de organismo asesor y de secretaría técnica del Intendente Regional y del Consejo Regional de Desarrollo, la que tendrá las facultades que le señale la ley”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) propone agregar que dicha Oficina Regional de Planificación y Coordinación además de las facultades que le otorgue la ley deberá observar los “deberes” que ella misma disponga.

—Se aprueba el artículo en los términos propuestos por el señor Evans y con el agregado del señor Presidente. En definitiva, este artículo quedó signado con el N° 9 en el proyecto de la Comisión.

En discusión el artículo 95, que dispone:

“Artículo 95. — Cada región tendrá una ciudad capital, la que será determinada por la ley. En ella funcionarán la Intendencia Regional, las Direcciones Regionales-Sectoriales y las Jefaturas Regionales de los Servicios Públicos, salvo los casos de excepción que se determinen por decreto supremo fundado”.

A indicación de los señores ORTÚZAR y EVANS, se suprime este artículo. La primera parte, por estar contemplada en el artículo 4º del proyecto de la Comisión, y la segunda frase por corresponder a una materia de organización interior de las Intendencias, la que a juicio de los autores de la indicación no debe tener rango constitucional.

En discusión el artículo 96º, que dice:

“Artículo 96º— La ley facilitará los instrumentos adecuados para que las regiones tengan una participación efectiva en la asignación de los recursos públicos y para dotarlas de facultades suficientes para su administración financiera”.

A indicación del señor EVANS y con el propósito de hacer más enfática la disposición, se acuerda redactarla en los siguientes términos, norma que en definitiva pasó a ser inciso segundo del artículo 10 del proyecto aprobado por la Comisión:

“La ley contemplará una participación efectiva de las regiones en la asignación de los recursos públicos y las dotará de facultades suficientes para su administración financiera”.

En seguida, se suprimen los artículos 97° y 98° del proyecto de CONARA ya que no tienen razón de ser, porque los conceptos contenidos en ellos están contemplados en los artículos 1° y 2° del proyecto de la Comisión. Las normas que se suprimen disponían lo siguiente:

“Artículo 97°— Las regiones se dividirán en departamentos para los efectos de desconcentrar las tareas de Gobierno y las de Administración que corresponden al Intendente Regional y a las demás autoridades”.

“Artículo 98°— La creación, división interna, modificación y supresión de Departamentos será materia de ley, la que deberá contar necesariamente con la iniciativa del Jefe del Estado”.

A continuación, usa de la palabra el Mayor señor GONZÁLEZ quien expresa que CONARA luego de analizar una serie de factores y, especialmente, teniendo presente la situación de las regiones multiprovinciales, estimó que era más conveniente, por razones de status, históricas, morales, intelectuales, etc., que, en lugar de dividir las regiones en departamentos, se dividieran en provincias; de tal manera que el nivel inferior a la región fuera la provincia y su autoridad el Intendente. En cuanto a la autoridad superior de las regiones, señaló, podría denominarse superintendente o gobernador regional.

El señor EVANS no aconseja utilizar la denominación “gobernador” para individualizar al Jefe Superior de la región, porque significa una disminución de status, aun cuando vaya acompañada del adjetivo “regional”. Sugiere denominar a la autoridad de la región “Intendente o Superintendente Regional” y a la departamental simplemente “Intendente”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que se ha formulado indicación, la que contaría con el beneplácito de la Comisión, para modificar el artículo 1°, ya despachado, en el sentido de que las regiones se dividirán en provincias en lugar de departamentos, quedando pendiente el problema relativo a las denominaciones de las autoridades superiores.

En discusión los artículos 99° y 100° que disponen:

“Artículo 99°. — La autoridad Superior del Departamento será el Gobernador, subordinado al Intendente Regional. Será nombrado por el Jefe del Estado, con consulta al Intendente respectivo, y permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza de aquél. La ley determinará la ciudad cabecera del departamento”.

“Artículo 100°. — Al Gobernador le corresponderá:



- a) Efectuar las tareas propias del Gobierno Interior, conforme a las instrucciones del Intendente Regional;
- b) Fiscalizar los servicios públicos del Departamento como Delegado del Intendente Regional.
- c) Realizar tareas de coordinación de los servicios públicos del Departamento, de acuerdo con la reglamentación que exista para el efecto;
- d) Concertar acciones con los Municipios del Departamento o con otras instituciones públicas y privadas;
- e) Proponer planes, proyectos y programas de desarrollo departamental al Consejo Regional respectivo;
- f) Ejercer las facultades que le confiere el artículo 111º, y
- g) Realizar las demás tareas que le encomienden las leyes, y el Intendente Regional”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que para adecuar esta redacción de manera que tenga en cierto modo una similar a la del artículo 4º del proyecto aprobado por la Comisión y que se refiere al Intendente Regional, habría que disponer que “La autoridad superior de la provincia, en lo gubernamental y administrativo, será el Intendente” para que no quepa ninguna duda que el Intendente es, en lo gubernamental y administrativo, la autoridad superior de la provincia.

En seguida, expresa que habría que redactar la parte que se refiere a sus atribuciones en la siguiente forma:

“Corresponderá al Intendente proponer al Consejo Regional respectivo los planes, proyectos y programas de desarrollo provincial y fiscalizar la ejecución de los que éste acuerde dentro de la provincia. Le corresponderá también, como delegado del Intendente, ejercer la fiscalización de los servicios públicos de la provincia y velar por la debida coordinación de los mismos. La ley determinará las demás atribuciones del Intendente”.

Propone, en consecuencia, establecer en el plano del Intendente provincial, exactamente las mismas atribuciones que se han dispuesto en el plano del Intendente Regional, vale decir, las que dicen relación con la formulación de planes, proyectos y programas de desarrollo y, en este caso, particularmente, con la fiscalización de la ejecución dentro de la provincia, de los acuerdos del Consejo Regional, y las facultades que como delegado del Intendente debe ejercer en lo relativo a la fiscalización de los servicios públicos y a la debida coordinación que debe existir entre los mismos.

El señor Presidente sugiere esta indicación a la Comisión.

El Mayor señor GONZÁLEZ observa que en la proposición del señor Presidente no aparece la atribución de la letra d) del artículo 100 del proyecto de CONARA que dice que al Intendente le corresponderá "concertar acciones con los Municipios del Departamento o con otras instituciones públicas y privadas".

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que la suprimió porque la entiende incluida en la frase genérica que entrega a la ley la determinación de las demás atribuciones del Intendente.

El señor AYLWIN expresa que desea hacer presente, a título personal, su preocupación frente a un punto que lo estima muy importante.

Al especificar expresamente la facultad del Intendente provincial de aprobar los planes de desarrollo de la provincia, se contrae un compromiso que, personalmente, cree que está fuera de las posibilidades actuales de concretar. Resulta que existe la posibilidad real y efectiva, de hacer una planificación a nivel regional y a nivel local, especialmente a través de la integración de municipios. Pero no estima conveniente que la Constitución disponga en forma obligatoria que existirá planificación a nivel provincial, porque considera que ello no corresponde a la realidad y cree que los representantes de ODEPLAN y CONARA están suficientemente conscientes de que ésta es una tarea imposible de afrontar en este momento, aún cuando excepcionalmente se puedan llevar a efecto planes de desarrollo a este nivel. Sin embargo, desde el punto de vista de la planificación, éstos serían totalmente contraproducentes y podrían distorsionar la planificación a nivel regional, que es lo que pretende el proyecto en debate. Por eso estima bastante grave la redacción que el señor Presidente le ha dado al precepto.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que la redacción que le ha dado a la norma corresponde a la del proyecto de CONARA, pues la facultad del Intendente sólo se refiere a "proponer" planes, pero no a "aprobar" planes.

El señor AYLWIN manifiesta que, a su juicio, el peligro reside en que las provincias puedan asilarse en esta disposición para reclamar una planificación y exigir a ODEPLAN que establezca las oficinas necesarias para llevarla a cabo.

El señor ORTÚZAR (Presidente) propone que esta atribución que se otorga al Intendente quede limitada a la fiscalización de la ejecución de los planes, proyectos y programas de desarrollo que acuerde el Consejo Regional y que se lleven a efecto dentro de la provincia.

En definitiva, el artículo aprobado sería el siguiente:

"Artículo 12º. — Corresponderá al Intendente fiscalizar la ejecución de los planes, proyectos y programas de desarrollo provincial aprobados por la autoridad competente. Le corresponderá, también, como delegado del

Intendente Regional, ejercer la fiscalización de los servicios públicos de la provincia y velar por la debida coordinación de los mismos; y concertar acciones con los Municipios de la provincia o con otras instituciones públicas y privadas.

La ley determinará las demás atribuciones del Intendente”.

—Se aprueba.

En discusión los artículos 101, 102 y 103 del proyecto de CONARA, los cuales disponen:

“Artículo 101. — En cada Departamento habrá un Comité Técnico Asesor, cuyos integrantes serán designados por el Gobernador Departamental, quien lo presidirá. Dicho organismo informará al Gobernador en todas aquellas materias para las que sea requerido por dicha autoridad”.

“Artículo 102. — La ley podrá facultar la designación de una Autoridad Sub-regional para fines de descentralización administrativa, de desarrollo y coordinación de 2 ó más departamentos”.

“Artículo 103. — Los Gobernadores, podrán delegar facultades en funcionarios públicos para una mejor Administración de las localidades aisladas de los centros urbanos”.

El señor EVANS formula indicación para suprimir estos artículos, por tratar materias que son propias de una ley sobre régimen interior del país.

El Mayor señor GONZÁLEZ expresa que el artículo 103 fue bastante discutido en CONARA. Estima que él resuelve un problema de fondo ya que si el Intendente Regional contará con organismos de apoyo —Consejo Regional, Oficina Técnica— creados mediante normas constitucionales, querrá decir que el Intendente Provincial carecerá de organismos asesores si no se consagran en el texto fundamental, situación que hace necesario no suprimirlos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara que participa de la opinión del profesor Evans en el sentido de que estas disposiciones no deben figurar en la Constitución.

Sin embargo, expresa que la indicación que pensaba formular no estaba destinada a suprimirlas, sino que iba, precisamente, a establecer que en cada provincia debería haber un Comité Técnico Asesor integrado por representantes de los sectores público y privado y cuyos miembros fueran designados por el Intendente de la provincia.

El señor EVANS pregunta cuál es el objeto de consagrar en la Constitución un Comité Asesor cuyos miembros serán designados por el propio

Intendente. Sería, agregó, otorgarle una facultad para que el Intendente formara su propio Comité Asesor al que recurriría a su entero arbitrio. ¿A quién va a nombrar el Intendente? se pregunta el señor Evans. Naturalmente, se responde, a gente de su entera confianza, que no lo moleste y que le haga la vida lo más fácil posible. Se pregunta nuevamente el señor Evans: ¿Qué preceptiva hay en esto? ¿Qué normativa? ¿A qué obedece? ¿Qué significa? Tal disposición no debe estar en la Constitución, agregó. Ahora si la intención es que el Comité Técnico Asesor tenga algún grado de representatividad a nivel provincial, el señor Evans estaría de acuerdo en mantenerlo. Pero no le parece que constitucionalmente tenga sentido facultar al Intendente para nombrar a un grupo de personas que pueden ser sus amigos, para que lo asesoren y ayuden en materias que, incluso, pueden desconocer.

El señor GUZMÁN advierte que si, como se ha dicho, la planificación se hará sólo obligadamente a nivel regional sin que ella tenga un carácter provincial, no le parece conveniente establecer, con rango constitucional, a esta última, sin perjuicio de que la ley la pueda consagrar en caso de necesidad. Estima que entre ambos tipos de planificación existe una diferencia de jerarquía, ya que en la que se practica a nivel regional está participando el Intendente, el Consejo de Desarrollo Regional y las Oficinas Técnicas respectivas. En cambio, en la de nivel provincial existiría sólo una autoridad unipersonal, situación que lo hace pensar que debería ser la ley que estableciera en caso de necesidad, este tipo de planificación de carácter provincial.

El señor ORTÚZAR (Presidente) consulta a la Comisión si habría acuerdo para suprimir el artículo 101 del proyecto de CONARA.

—Así se acuerda.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pone en discusión el artículo 102 del proyecto de CONARA que dice lo siguiente: "Artículo 102. — La ley podrá facultar la designación de una Autoridad Subregional para fines de descentralización administrativa, de desarrollo y coordinación de 2 o más departamentos".

El Mayor señor GONZÁLEZ al explicar el contenido de este artículo, que ha sido muy discutido en CONARA, señala que existen ciertas regiones que, a veces, necesitan, para los efectos de lograr su pleno desarrollo, subdividirse en subregiones. Por ejemplo, en el caso específico de la región de Bío-Bío, agregó, se propone que exista una subregión industrial para la zona de Concepción-Arauco, y una subregión agrícola para la subregión Bío-Bío, Los Ángeles y Ñuble. Se sostiene —con mucha razón— que, tocante a la planificación y a los estudios agrícolas el centro de importancia estará mucho más en esta última zona, porque la de Concepción y Arauco son centros de planificación industrial.

Por lo tanto, este artículo satisface a las regiones y cumple una aspiración y necesidad: la designación de una autoridad subregional para cumplir fines de descentralización administrativa, de desarrollo y de coordinación de dos o más provincias existentes en la región y que tengan características productivas diferentes.

El señor AYLWIN advierte que la duda, desde su punto de vista, es exclusivamente de orden constitucional, ya que se pregunta ¿podría más tarde la ley consagrar un mecanismo de delegación de atribuciones a una autoridad subregional sin que la Constitución nada hubiera dispuesto?

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que, a su juicio, si la ley dispone una delegación de atribuciones que han sido entregadas por la Constitución a una autoridad determinada, se estaría, evidentemente, modificando la Carta Fundamental.

El señor EVANS expresa que comprende muy claramente el ejemplo dado por el Mayor señor González para explicar el artículo: en las provincias a que se refirió existe una subregión industrial-minera y una subregión agrícola. Pero, pregunta, lo que se desea, ¿es que el Intendente Regional disponga de autoridades subregionales dependientes de él para que constituyan una estructura administrativa especial para la subregión?

El Mayor señor GONZÁLEZ manifiesta que la disposición en debate no significa delegación de facultades por parte del Intendente. Sólo se trata, agregó, de que si existen dos o más Intendentes comprendidos en una región, uno de ellos tenga facultad para coordinar las subregiones en determinadas materias comunes, como podría ser, por ejemplo, la agrícola.

El señor EVANS señala que, entonces, podría establecerse una norma, que refundiera los artículos 102 y 103, del proyecto, disponiendo que: "La ley podrá delegar funciones asignadas por esta Constitución a los Intendentes Regionales y a los Intendentes Provinciales en autoridades subregionales para fines de descentralización o de desarrollo".

El Mayor señor GONZÁLEZ explica que el proyecto en debate dispone que la autoridad regional y provincial tienen, indistintamente, atribuciones gubernamentales y administrativas, en tanto que la autoridad comunal tendrá facultad de administración —no la de gobierno—; es decir, el alcalde no tendrá funciones de gobierno interior. Pero, señaló, como nuestra realidad geográfica tiene una serie de localidades o puntos alejados del control de la autoridad de la provincia, indudablemente que el Intendente Regional o el Intendente, en algunas zonas limítrofes o apartadas de la región, tendrá que delegar la facultad de gobierno interior.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que con relación al artículo 102, había pensado, antes de conocer la indicación de suprimirlo y la aclaración formulada por el Mayor señor González, sugerir la siguiente redacción cuya

norma debería ser trasladada al párrafo relativo a los Intendentes Regionales: "El Intendente Regional podrá designar delegados suyos para fines de descentralización administrativa, de desarrollo y coordinación de dos o más provincias". Porque, en el fondo, manifiesta el señor Ortúzar, de lo que se trata es de que el Intendente pueda tener un delegado que lo represente para fines de descentralización administrativa, de desarrollo y de coordinación de dos o más provincias.

El señor GUZMÁN expresa que dentro del espíritu de la disposición, le parece que la proposición del señor Presidente de la Comisión es excesiva, porque mediante dicho precepto se faculta al Intendente Regional para delegar en cualquier persona, sin que cuente con ningún cargo determinado, la calidad de delegado suyo, produciéndose una situación un tanto ambigua, respecto de sus atribuciones, frente a los intendentes provinciales. Estos delegados, pregunta el señor Guzmán, ¿serían más que los intendentes provinciales?

Estima que la idea del precepto de CONARA es que el Intendente pueda delegar sus atribuciones en funcionarios públicos establecidos sin que nazca por esa delegación una nueva autoridad administrativa.

El señor AYLWIN señala que tanto el criterio de CONARA como el de la Subcomisión de Descentralización Regional fueron coincidentes en el sentido de no permitir la subregión; ésa es la regla general. La excepción: buscar algún mecanismo que permita solucionar el problema, que es real, y que se presenta en regiones con actividades económicas diferentes. Pero hasta el momento, agregó, nadie ha determinado exactamente cuál podría ser el mecanismo de solución; ya que no ha habido tiempo para ello, pues la verdad es que en esto se ha ido un poco sobre la marcha.

Por lo tanto, el artículo debe ser redactado en forma amplia, de tal manera que abarque todas las situaciones que se puedan presentar en el futuro, porque sería bastante delicado que en un corto tiempo se tuviera que efectuar una nueva reforma constitucional, por no haber sido lo necesariamente previsor en esta materia.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que la redacción que propone para este artículo sería la siguiente: "El Intendente podrá designar uno o más delegados suyos para fines de descentralización administrativa, de desarrollo y coordinación de dos o más provincias".

El señor EVANS expresa su desacuerdo con la forma tan amplia en que el Presidente de la Comisión ha redactado el precepto. Porque la fórmula propuesta por CONARA permitía a la ley facultar la designación de autoridades subregionales. Con la redacción del señor Presidente, agregó, la Constitución faculta en forma directa al Intendente para hacerlo.

Opina que no debe ser ni lo uno ni lo otro. Propone en consecuencia

concederle tal facultad al Intendente, pero, señalando a la vez, que ella se otorgará en la forma y condiciones que determine la ley, a fin de que el legislador pueda establecer ciertos resguardos para el ejercicio de tal atribución.

El señor ORTÚZAR (Presidente) recogiendo la indicación del señor Evans, propone redactar el artículo en debate en los siguientes términos: "El Intendente, en los casos y formas que determine la ley, podrá designar uno o más delegados suyos para fines de descentralización administrativa, de desarrollo y coordinación de dos o más provincias".

Advierte que esta disposición quedaría incorporada en el párrafo relativo a las regiones y concretamente como una facultad concedida al Intendente Regional.

—Se aprueba como artículo 60 del proyecto de la Comisión.

El señor ORTÚZAR (Presidente), pone, en seguida, en discusión el artículo 103° del proyecto de CONARA, el que dispone lo siguiente:

"Artículo 103°—. Los Gobernadores podrán delegar facultades en funcionarios públicos para una mejor administración de las localidades aisladas de los centros urbanos".

El señor ORTÚZAR (Presidente), pone en conocimiento de la Comisión que el Mayor señor González ha manifestado que CONARA ha sustituido este artículo, por el que a continuación se transcribe: "Artículo 103°— Los Gobernadores podrán delegar facultades en funcionarios públicos para los efectos del gobierno interior de las localidades que dispongan".

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que la disposición podría quedar redactada en los siguientes términos —para mantener la armonía con el precepto anterior—: "Los Intendentes, en los casos y formas que determine la ley, podrán delegar parte de sus facultades en funcionarios públicos para los efectos del gobierno interior de determinadas localidades".

El señor OVALLE propone, a fin de que exista una delegación expresa por parte de los Intendentes, que se disponga que ella deberá recaer sobre ciertas facultades específicas de que goce dicha autoridad. Lo mismo aconseja para el precepto relativo a los Intendentes Regionales.

El señor GUZMÁN señala que la facultad de que gozarán los Intendentes de delegar atribuciones específicas en funcionarios públicos, para los efectos del Gobierno Interior de determinadas localidades, deberá ser autorizada por la ley sólo cuando la ubicación geográfica de éstas lo haga necesario.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara que el artículo en debate quedaría redactado en los siguientes términos: "Artículo 13°— Los Intendentes, en

los casos y formas que determine la ley, podrán delegar facultades específicas en funcionarios públicos para los efectos del gobierno interior de determinadas localidades, cuya ubicación geográfica lo haga necesario”.

Agrega que en el caso del artículo anterior, ya despachado, también se haría referencia a que la delegación debería recaer sobre facultades específicas del Intendente Regional.

—Aprobado.

En seguida, pone en discusión el párrafo 3° cuyo epígrafe se denomina “COMUNAS”. El primitivo artículo 104° del proyecto de CONARA disponía lo siguiente: “Artículo 104°— Los Departamentos se dividirán en comunas para los efectos de la administración de los intereses locales, la que será de competencia de las Municipalidades. Corresponderá a las Municipalidades el conocimiento y solución de todos los problemas de interés común que tengan su origen y consecuencia en el ámbito territorial de la comuna y que, por su naturaleza, no trasciendan directamente a otras comunas o afecten al interés general de la Nación”.

El artículo sustitutivo propuesto por CONARA dice: “Artículo 104°— Los departamentos se dividirán en comunas para los efectos de la administración de los intereses locales, la que será de competencia de las municipalidades”.

Expresa el señor ORTÚZAR (Presidente) que la primera parte del artículo 104° sustitutivo que señala que: “Los departamentos se dividirán en comunas para los efectos de la administración...” se suprime por estar contemplada en el artículo 1° del proyecto de la Comisión.

A continuación expresa que el encabezamiento de dicha disposición, que pasa a ser artículo 14° del proyecto de la Comisión, quedaría redactado en los siguientes términos: “La administración de los intereses locales será de competencia de las municipalidades”.

A indicación del señor FERNÁNDEZ (Alcalde Subrogante de Santiago) se intercalan después de la frase “intereses locales”, la siguiente, escrita entre comas, “en cada Comuna,”.

El artículo 105° que dice: “La creación,, modificación y supresión de las Comunas será materia de Ley, la que deberá contar necesariamente con la iniciativa del Jefe del Estado”, se suprime por haberse refundido con el artículo 2° del proyecto de la Comisión.

En seguida se pone en discusión el inciso primero del artículo 106, sustitutivo del primitivo propuesto por CONARA que dispone: “Artículo 106°— Las municipalidades son servicios públicos descentralizados territorialmente, cuyo cometido es la atención de las necesidades que



requiera la comunidad local y en especial la participación en la planificación y ejecución del desarrollo físico, económico y social de la comuna, sea mediante su acción directa o actuando coordinadamente con otros municipios o con los demás servicios públicos y organizaciones del sector privado”.

El señor SILVA BASCUÑÁN consulta acerca de si los municipios son servicios públicos u organismos públicos.

El señor AYLWIN expresa que se ha dispuesto que las municipalidades sean “servicios públicos” para enfatizar la idea de que forman parte de la administración del Estado.

La Junta de Gobierno, agregó, en numerosos documentos, ha recalcado tal principio; por lo que el concepto tradicional de la comuna autónoma desaparece. Los municipios, prosiguió, aún cuando se hacen cargo de la administración de los intereses locales forman parte del engranaje del Estado. En consecuencia, al ser organismos del Estado, son servicios públicos. Al decir que las municipalidades son “organismos de derecho público” significa un término de ambigüedad, quedando la duda de si ellas son o no parte del Estado, en circunstancias que se pretende definitivamente que formen parte de él. Los municipios son Estado, acotó el señor Aylwin.

El señor SILVA BASCUÑÁN señaló que, a su juicio, esa interpretación es contraria a la esencia de la idea de una descentralización. Manifestó que ésta se produce efectivamente cuando las comunidades básicas constituyen un organismo de poder. Se pregunta ¿por qué reducir a los municipios a un simple servicio público siendo que ellos deben representar a la agrupación básica inicial de los ciudadanos en su localidad más próxima? A su juicio, ellos deben tener una configuración que vaya más allá de un servicio público.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que el planteamiento formulado por el señor Silva guarda estricta relación con el carácter que se le otorgue al Consejo Comunal de Desarrollo. Cree que si la idea es darle a éste cierta relevancia, de modo que tengan efectiva participación en él todas las actividades y organismos más representativos de la comuna e inclusive, cierta facultad decisoria en los casos y formas que determine la ley, siguiendo, en cierto modo, el padrón contemplado para el caso de los Consejos Regionales de Desarrollo, es evidente que los municipios no podrían ser meros servicios públicos descentralizados, debiendo, en consecuencia, denominárseles “organismos públicos”. Si bien es cierto que el alcalde será designado en todos los casos por el Presidente de la República, no lo es menos, que tendrá a su lado un Consejo de Desarrollo Comunal que contará con cierta personería propia, y que será la expresión de todo el vecindario comunal.

El Mayor GONZÁLEZ declara, en este aspecto, que en realidad no tiene inconveniente alguno en que se modifique la disposición por cuanto la denominación contó con su oposición. Participa de la idea de que las municipalidades deben ser "organismos públicos".

El señor FERNÁNDEZ (Alcalde Subrogante de Santiago) discrepa, también, en el sentido de que a las municipalidades se les reduzca a meros servicios públicos, pues con ello desaparece todo el sentido de municipio.

El municipio, agregó, es una institución a nivel mundial; no es una creación chilena. Tal como se lo concibe, incluso en el estudio hecho por una de las Subcomisiones del Gobierno, él está integrado por el Consejo de Desarrollo Comunal, que cuenta con una participación mayoritaria del vecindario, de las organizaciones comunitarias, y de los sectores laborales, teniendo a su cargo la administración local. Tal como se ha dicho, los municipios no son ya un servicio, porque abarcan diversas funciones que comprenden la totalidad de los intereses del vecindario. En consecuencia, se declara totalmente de acuerdo con que se innove en el texto y se designen a las municipalidades como organismos de derecho público.

—La Comisión aprueba denominar a los municipios "organismos de derecho público" con el voto en contra del señor Ovalle.

El señor OVALLE al fundar su voto explicó que la denominación aprobada por la Comisión significa, a su juicio, una expresión ambigua y sin sentido.

Piensa en cambio, que la expresión "servicio público" no tiene el alcance que han entendido los señores miembros de la Comisión. Se pretende hacer de las municipalidades algo distinto, caso en el cual se debería discutir la denominación más adecuada para estas entidades, sentido que a su juicio, no fluye de la redacción que está aprobando la Comisión en estos instantes

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que, en realidad, al establecer que los municipios son organismos de derecho público, implícitamente se le otorga mayor relevancia al Consejo Comunal de Desarrollo, porque si realmente éste fuera una entidad meramente académica o decorativa, evidentemente que al alcalde no se le podría transformar en un ente de derecho público. Tiene la impresión, agregó, de que el ánimo de la Comisión es hacer de los municipios una entidad sui géneris, constituida, en parte, por el alcalde, como representante directo del Presidente de la República y en parte por el Consejo Comunal de Desarrollo, que será la expresión de la inquietud, anhelos y problemas del vecindario.

El señor GUZMÁN estima que el problema trascendental está en el contenido y el carácter que tiene el municipio en el país. En realidad, prosigue el señor Guzmán, el señor Aylwin decía hace un momento que con esta nueva concepción del municipio desaparece la noción de comuna autónoma. Cree que ello no puede darse por aceptado en forma tan simple.

Expresa que le ha impactado la afirmación, porque la comuna autónoma sostuvo una lucha muy importante, para darle a las organizaciones intermedias, fuero y vigencia. Puede, agregó, que se haya confundido, por la politización de los municipios, la necesidad de declarar la vacancia de los cargos de regidores y de algunos alcaldes por la Junta de Gobierno con la concepción del municipio como un organismo de la administración central. A menos, que se quiera reemplazar lo que antes eran los municipios y las comunas tradicionales autónomas por las juntas de vecinos, en donde el municipio pasaría a ser parte de la pirámide estatal y la expresión "comunal vecinal autónoma" serían las juntas de vecinos. Si es así, sería, tal vez, un simple problema de nueva estructura. Pero, a su juicio, el municipio tiene como tal, no sólo una vigencia mundial, sino una vigencia secular, de una raíz hispánica y, por lo tanto chilena, muy grande.

El señor FERNÁNDEZ (Alcalde subrogante de Santiago) señaló que en el seno de la Subcomisión el tema planteado por el señor Guzmán se debatió muchísimo. Primero, se llegó a la conclusión de que la autonomía municipal, tal como siempre se ha entendido, en la práctica no existía y, además, de que el espíritu autónomo con que se creó el municipio se traducía en muchas distorsiones en los planes de desarrollo y de planificación regional y nacional, por lo cual hubo consenso en que el municipio fuera considerado como siempre teóricamente lo ha sido: un órgano descentralizado del Estado. El municipio forma parte del Estado.

En cuanto a la composición misma, agregó, hubo consenso en que el sistema de ediles o regidores no había arrojado un resultado positivo en toda la historia municipal de Chile, especialmente en los grandes municipios, como Santiago. Pero había que reemplazarlo por otro elemento, y se pensó que el más apropiado era la comunidad, ya no elegida por medio del sistema político de los representantes que eran los regidores, sino en un sentido más amplio y más real que es mediante el Consejo Comunal de Desarrollo, el cual estaría integrado efectivamente por miembros de las juntas de vecinos, de las organizaciones laborales, de los colegios profesionales, etcétera. Lo anterior, agregó, no se opone al principio de que el municipio sea considerado una institución de derecho público descentralizado territorial y funcionalmente. El municipio forma parte de la pirámide estatal, pero en su composición tiene representatividad de base mucho mayor que otros organismos del Estado. Por eso la expresión "servicio público" no le satisface, igual que al resto de los miembros de la Comisión, porque "servicio público" es Impuestos Internos, Correos, Servicio de Seguro Social, etcétera, siendo el municipio mucho más que eso.

El señor LORCA pregunta si los municipios mantendrán su calidad de entidades con personalidad jurídica de derecho público, para poder contratar y actuar.

El señor FERNÁNDEZ manifiesta que al disponer que los municipios son

instituciones de derecho público descentralizadas cuentan con personalidad jurídica.

El señor AYLWIN está de acuerdo en que el sistema municipal chileno era caduco, politizado y anacrónico y que tenía miles de defectos, por lo que es necesario pensar en crear un organismo que esté de acuerdo con la realidad presente. Lo anterior significa partir del principio de la indivisibilidad del Estado. La verdad, señala, que la duplicidad, esto es el Estado, por un lado, y el municipio, por otro, se ha convertido en el peor favor que se le ha podido hacer al municipio, porque siempre el Estado lo ha considerado como un ente ajeno, prácticamente como un competidor. Se pretende que el municipio forme parte del Estado, para que tenga todos los derechos que le corresponden a un sujeto activo dentro de la Administración del Estado y, a su vez, tenga todos los deberes que implica la administración en cuanto a tener presente la realidad municipal. Se propicia, agregó, para tener un presupuesto real de la nación, que los presupuestos municipales estén contemplados, de algún modo, en el presupuesto general del país.

Prosiguiendo con su intervención explicó que otra idea fundamental es que el municipio, por esencia, debe ser un organismo de base, ya que debe recoger las aspiraciones de la comunidad proyectándolas hacia el gobierno central. Por eso que, de todos los organismos del Estado, el municipio debe ser el más abierto, en que haya una representación mayoritaria de las organizaciones comunales, para que éstas a través de los municipios puedan tener un poder real de intervención en los procesos de planificación regional, en los presupuestos y en todo el proceso administrativo del Estado. En consecuencia, cuando se dice que el municipio es integrante del Estado, tal afirmación no es opuesta a la otra idea de que debe ser un organismo de base, representativo de la colectividad y que debe, por lo mismo, gozar de amplias atribuciones, de amplia autonomía para actuar.

Al decir que el municipio es una institución de derecho público descentralizado territorial y funcionalmente con determinadas obligaciones y deberes desde el punto de vista del Derecho Administrativo significa que tal entidad es un "servicio público descentralizado territorialmente".

El concepto de "servicio público" restrictivo, agregó el señor Aylwin, no está de acuerdo, en lo más mínimo, con el concepto que se acepta, hoy día, en todos los países del mundo. Al leer cualquier texto de Derecho Administrativo o de Derecho Constitucional, se llegará a la conclusión que por "servicio público" se entiende sólo que ellos son organismos del Estado. De otra manera, se seguirá con el esquema ambiguo en que muchas veces la Constitución Política habla de Estado y de municipio, y otras de Estado o de organismo estatal. ¿Y los municipios se consideran en esta última expresión?

Es un problema de interpretación que se le ha presentado a la Contraloría, en un sin número de oportunidades, enfatizó el señor Aylwin.

Le parece que las cosas deben ser como son. Si el municipio es organismo del Estado es servicio público, pero no en sentido limitado. Si ello crea un problema de imagen y si todavía la gente entiende que es un servicio público de corte tradicional y que se le debe dar otra denominación, podría ser una buena razón para buscar otra redacción, pero desde el punto de vista estrictamente jurídico o doctrinario, ello no es aconsejable.

El señor ORTÚZAR (Presidente) consulta si se resolvería, en concepto del señor Aylwin el problema si se les denomina "instituciones de derecho público descentralizadas funcional y territorialmente".

El señor AYLWIN responde que el problema subsiste.

El señor ORTÚZAR (Presidente) propone a la Comisión la siguiente redacción para el artículo en debate: "Las Municipalidades son instituciones de derecho público descentralizadas territorial y funcionalmente cuyo cometido es la atención de las necesidades que requiera la comunidad local y, en especial, la participación en la planificación y ejecución del desarrollo físico, económico y social de la comuna, sea mediante su acción directa o actuando coordinadamente con otros municipios o con los demás servicios públicos y organizaciones del sector privado".

Se aprueba la redacción propuesta por el señor Presidente para la primera parte del artículo 106 del proyecto de CONARA que pasa a ser artículo 15 del proyecto de la Comisión.

A indicación del señor EVANS se acuerda sustituir la expresión "atención de las necesidades" por esta otra "satisfacción de las necesidades".

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que la Mesa se encargará de redactar en forma definitiva y completa todos los artículos aprobados hasta el momento a fin de ponerlos a disposición de los señores miembros de la Comisión en la próxima sesión.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ  
Secretario accidental

**REPÚBLICA DE CHILE**

**ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

**SESIÓN 31ª, CELEBRADA EN JUEVES 11 DE ABRIL DE 1974**

Continúa la discusión particular del anteproyecto de reforma constitucional sobre regionalización del país.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros, señora Alicia Romo Román y señores Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz y Alejandro Silva Bascuñán.

Concurren, además, don José Fernández Richard (Alcalde Subrogante de la Municipalidad de Santiago y Presidente de la Subcomisión Constitucional encargada del estudio del régimen municipal), el Mayor señor Alejandro González y el señor Helio Suárez, en representación de CONARA, y los miembros de la Subcomisión Constitucional encargada del estudio del régimen interior y descentralización administrativa, señores Arturo Aylwin y Hernán García.

Actúa de Secretario Accidental, don Rafael Larraín Cruz.

En primer lugar usa de la palabra el señor SILVA BASCUÑÁN quien expresa que ha concurrido al debate y ha participado plenamente en la redacción del texto que se recomienda, no obstante haber expresado al comenzar su estudio —y lo reitera al ponérsele término— que, a su juicio, la Comisión de que forma parte debió recomendar al Supremo Gobierno impulsar los altos propósitos que lo animan, no recurriendo a la promulgación de un texto constitucional, sino mediante la dictación de decretos leyes y en ejercicio de la potestad reglamentaria consecuente, por las siguientes razones fundamentales:

a) porque la realización permanente, profunda y completa de un proceso de regionalización supone la determinación previa de la forma del Estado, del régimen de Gobierno y de las nuevas bases democráticas, materias sobre las cuales habrá de pronunciarse el país en su oportunidad.

b) porque un proceso de regionalización que reúna los caracteres recién recordados implica una decidida descentralización administrativa, la cual exige que los cuerpos intermedios y las comunidades básicas dispongan de un grado de real autonomía, expresada en el establecimiento de órganos con atribuciones decisorias emanadas de ellos mismos, cuya realidad no se muestra posible en esta etapa del suceder nacional.

c) porque es, en Derecho, perfectamente posible que, sin alterar la Constitución Política, se avance hacia una descentralización administrativa, y aun, a posibilitar algún grado de descentralización mediante la creación de órganos simplemente asesores o consultivos que tengan la cierta representatividad que se estime compatible por los actuales gobernantes, con los objetivos que se han trazado.

d) porque una regionalización cumplida sin alterar el texto constitucional se armoniza mejor con la intención que parece prevalecer en el Supremo Gobierno de progresar hacia la regionalización por etapas, en forma gradual que se proyecte en un comienzo sólo en las zonas respecto de las cuales la

necesidad de propulsarla y los estudios para practicarla la hacen más aconsejable.

e) porque en un proceso, por una parte, tan complejo y, por otra, tan recomendable, es conveniente prevenir la frustración que pudiera derivar de una aplicación que no esté suficientemente preparada, en tanto que el Constituyente podrá, mas adelante, aprovechar los logros positivos que se obtengan en un período previo, mantenido en la jerarquía del legislador.

Expresa el señor Silva que ha querido dejar testimonio de lo anterior, por lo menos en el Acta, ya que, posteriormente, la Comisión podrá acordar si tal opinión se comunica o no al Gobierno.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que quedará constancia en Acta de las opiniones manifestadas por el profesor don Alejandro Silva Bascuñán.

En seguida, expresa que quedó pendiente la discusión del artículo 106 del proyecto sustitutivo de CONARA cuyo inciso primero ya había sido aprobado como artículo 15, el que dispone:

“Artículo 15. — Las municipalidades son instituciones de derecho público, funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo cometido es la satisfacción de las necesidades de la comunidad local y en especial la participación en la planificación y ejecución del desarrollo económico y social de la comuna, sea mediante su acción directa o actuando coordinadamente con otros municipios o con los demás servicios públicos y organizaciones del sector privado”.

El inciso segundo del artículo 106 del proyecto de CONARA dice textualmente:

“Les corresponderá privativamente, según lo regule la ley:

a.) La elaboración de los planes de desarrollo integral a nivel local, y su fiscalización, sin perjuicio de su compatibilización con los planes provinciales y regionales;

b) La administración de los bienes nacionales de uso público de carácter comunal;

c) La aplicación de las normas de transporte y tránsito público exclusivamente a nivel comunal;

d) El aseo y ornato de la comuna, y

e) La aplicación de las normas de construcción y urbanización en la comuna, sin perjuicio de la supervigilancia que corresponda a otros organismos del Estado”.



El señor Presidente hace presente, con respecto a este inciso, que le merecen dudas hasta dónde conviene señalar que a las municipalidades les corresponderá privativamente estas atribuciones, en circunstancias que el mismo precepto dispone que ellas lo serán en la medida que "lo regule la ley". En consecuencia, será la ley la que en definitiva determinará si la atribución es privativa o no. Por esto, tal vez sería mejor seguir en esta materia el criterio actual de la Constitución, que emplea la expresión "les corresponderá especialmente", tanto más cuanto que respecto de algunas de estas atribuciones, como la que se relaciona con el transporte y tránsito público, es bien dudoso decir que les compete en forma privativa.

O sea, la sugerencia que formula —desde el momento que la privatividad quedará en definitiva entregada a la ley— es que se diga "les corresponderá especialmente".

El señor FERNÁNDEZ señala que el artículo 105 de nuestra actual Constitución dispone, también, que "les corresponde especialmente a los Municipios", las seis atribuciones que el precepto indica. Pero en la práctica las municipalidades no tenían privatividad respecto de estas atribuciones, porque el legislador las fue cercenando paulatinamente al conferírseles a otros organismos del Estado, de manera tal que los municipios fueron desprovistos de atribuciones a lo largo del tiempo y de la mayor parte de las facultades que el Constituyente le otorgó. Por lo cual, en el seno de la Subcomisión, prevaleció el criterio de determinar que las atribuciones privativas de los municipios tuvieran un rango constitucional, de las cuales no pudieran ser nunca desposeídos, y que existieran otras atribuciones que pudieran ser compartidas por los demás organismos del Estado. En definitiva, se pensó que las atribuciones compartidas deberían ser materia de ley, pero las privativas, ser materia constitucional, razón por la cual la Subcomisión de su presidencia estima preferible usar la expresión que a las municipalidades "les corresponderá privativamente" las atribuciones que se estime necesarias establecer como tales.

En cuanto a la observación relativa a la facultad de poner en aplicación las normas de transporte y tránsito público, exclusivamente a nivel comunal, declara que no la estima dudosa, porque ella sólo se refiere a su aplicación o ejecución. Es decir, las autoridades superiores del Gobierno dictan las normas y los municipios sólo se encargan de hacerlas cumplir, de manera que no existen interferencias con otros organismos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que en realidad, la primera observación del señor Fernández no hace sino, en cierto modo, darle la razón.

Comprende que dentro del criterio de esa Subcomisión no existe la objeción que ha formulado, porque se dispone que a las municipalidades "les corresponderá privativamente" determinadas atribuciones. Pero si se establece en el proyecto en debate que "les corresponderá privativamente

—determinadas funciones—, según lo regule la ley” significa en la práctica dejar entregada a la ley esa posibilidad. O se suprime la expresión “según lo regule la ley” y realmente se le conceden estas atribuciones en forma privativa o, lisa y llanamente, se suprime el término “privativamente”, porque en definitiva será la ley la que establecerá si una atribución es o no privativa, agregó el señor Ortúzar.

El señor AYLWIN manifiesta que tradicionalmente, y desde hace bastante tiempo, los organismos estatales han pretendido desconocer las atribuciones de los municipios y, prácticamente, convertirlos en organismos prestadores de servicios menores. Entonces, en la Subcomisión Constitucional, se tiene la idea de que si no se reservan ciertas facultades exclusivas al municipio, se volverán a producir nuevamente los problemas que se han reseñado. Es decir, lo que se pretende es fijar claramente las atribuciones que le corresponden al municipio, por representar intereses netamente locales, sin perjuicio de que si el Estado quiere cooperar en esa tarea, lo haga, pero quedando en claro que son atribuciones privativas de las municipalidades. La única excepción, agregó, es la relativa al Gobierno metropolitano, situación que es distinta por lo que se establecerá un régimen especial. Además, se establecen atribuciones que son compartidas y otras que son exclusivas del Gobierno Central, debiendo la ley contemplar cuáles son las compartidas.

De manera que se han reducido al mínimo las atribuciones que justifican la existencia misma del municipio, porque si esas tareas se entregan al Gobierno Central, es preferible que no exista tal entidad.

El señor EVANS expresa que concuerda con la fórmula que la Mesa propone, ya que es la única manera de justificar constitucionalmente la existencia de los municipios. Sin embargo, respecto de la letra a) le asalta una duda, puesto que conforme a las disposiciones que se han aprobado anteriormente, al Intendente Regional le corresponderá formular las políticas y planes de desarrollo regional. En consecuencia, esos planes afectarán también a las comunas.

En seguida, agrega, al Consejo Regional de Desarrollo le corresponderá el estudio y aprobación de las políticas de desarrollo regional. La disposición en estudio dispone que le corresponderá exclusivamente a las municipalidades la elaboración de los planes de desarrollo a nivel local. Pregunta el señor Evans, ¿cómo se compatibilizan en materia de desarrollo regional —que tiene que incluir el desarrollo local —las atribuciones que se entregan al Consejo de Desarrollo Regional y las que ahora se otorgan exclusivamente a las municipalidades? Desea el señor Evans que para la historia de la reforma y para su aplicación posterior quede claro, en definitiva, cuáles son los criterios al respecto. Comprende que es muy fácil decir que lo único que hará la municipalidad será colaborar y, en el fondo, proponer planes de desarrollo. Pero si es así, que quede claro, entonces, que ése es el alcance y que corresponderá a otras instancias superiores de

la región el decidir en último término.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que le parece que la forma de dar solución al planteamiento absolutamente justificado formulado por el señor Evans sería la de señalar que la atribución de la letra a) es sin perjuicio, por de pronto, de las facultades que le corresponden al Consejo Regional de Desarrollo, y sustituir el artículo 111 que se propone más adelante por otro que estableciera que la ley contemplará las normas necesarias a fin de que los planes de desarrollo comunal se ajusten a los planes nacionales de desarrollo.

El señor AYLWIN expresa que, en cierta medida, discrepa de la inquietud planteada por el señor Evans. Al aceptar su argumentación, agregó, tampoco se justificarían los planes regionales de desarrollo, porque la planificación nacional abarca a todo el país y, en consecuencia, debiera ser sometida a la aprobación de las autoridades nacionales, lo que no es así. La planificación nacional comprende grandes líneas de acción aplicables en todo el país y su programación se hace en función de determinadas metas que deben reflejarse en el presupuesto de la Nación. Por eso, plan y presupuesto están íntimamente ligados en materia nacional.

Más tarde, conociendo las metas que el Estado se ha propuesto alcanzar, le corresponderá a la región elaborar su propio plan de desarrollo, naturalmente, enmarcado dentro del plan nacional. Esto significa que la región no puede disponer de mayores sumas que las que establece el presupuesto nacional, ni puede desviar las grandes directrices de la planificación nacional. A su vez, el plan regional fijará las políticas concretas de acción dentro de la región, inclusive podrá hacer distribución de asignación de recursos entre provincias diferentes, estableciendo prioridades en materia de obras públicas, educacional, etcétera.

En seguida, viene el tercer nivel de planificación —la departamental— que no va a existir, sino muy excepcionalmente. Entonces, en la práctica, el otro nivel será la planificación local, la que tendrá que hacerse respetando estos dos grandes marcos: plan nacional de desarrollo y plan regional de desarrollo. Pero la municipalidad, en este caso, es libre para aprobar su plan de desarrollo y la atribución del Consejo Regional es nada más que para determinar si el plan local de desarrollo ha respetado los marcos del plan nacional.

No es en consecuencia que, en definitiva, el plan de desarrollo local sea hecho a nivel regional, sino que se establecerá la compatibilización entre ambos. El problema es complicado, porque el plan regional de desarrollo puede contener grandes líneas, como puede entrar a demasiados detalles, pero es un punto que se debe dejar suficientemente abierto.

El señor SILVA BASCUÑÁN estima que, a su juicio, el problema se podría resolver estableciendo que a las municipalidades les corresponderá la

“elaboración de los planes de desarrollo integrales en el ámbito puramente local”, ya que pueden haber algunos aspectos de planificación que sólo repercutan en el plano puramente local que sean perfectamente compatibles con los planes nacionales o regionales.

Es decir, las municipalidades deben tener libertad para desarrollar una planificación que repercuta solamente en el ámbito local sin que pugne con el plan nacional y regional de desarrollo.

La señora ROMO sugiere redactar el precepto estableciendo que a las municipalidades les corresponderá la “elaboración y fiscalización de los planes de desarrollo integral a nivel local enmarcados dentro de los planes del desarrollo regional”.

El señor SUÁREZ desea aclarar las palabras del señor Aylwin a fin de que no se entienda que la planificación se hace jerárquicamente por las diferentes autoridades nacionales usando la fórmula piramidal. La planificación obedece a un encuentro entre políticas nacionales en que deben estar presentes las inquietudes locales, situación que es perfectamente compatible.

El señor GARCÍA expresa que la elaboración de un plan de desarrollo, aunque sea a nivel comunal, requiere de un gran instrumental y de personal técnico especializado. Luego, si se establece que cada comuna elaborará su plan de desarrollo integral, requerirá de un equipo técnico bastante importante para lo cual el país no está capacitado, situación que nuevamente creará una burocracia técnica en ciertos niveles.

Lo que sí, es posible, agregó, es que haya un equipo asesor a nivel comunal para que prepare las líneas generales de las inquietudes de diversas comunas a fin de formar la planificación regional.

El señor AYLWIN expresa que de los antecedentes que se tuvieron a la vista cuando se discutió la materia en la Subcomisión Constitucional y en la Comisión del Ministerio del Interior, quedó en claro que los municipios tienen que transformarse en organismos técnicos, y para ello es fundamental que tengan un sistema de planificación. Hay conciencia de que en una primera etapa será difícil, pero no imposible. Para lograrlo se necesita la contribución muy importante del Estado hacia los municipios. O sea, la asesoría de la Oficina de Planificación Nacional, del Consejo Regional de Desarrollo o de los organismos planificadores del Ministerio de la Vivienda hacia las municipalidades es transcendental; pero la responsabilidad de hacer la planificación le corresponde a los municipios.

También es importante que exista la asesoría técnica, a la cual se refirió el señor García, ya que es imposible que cada municipio tenga un equipo técnico propio, por lo cual se ha pensado en crear equipos especializados comunes a varios municipios. Sería absurdo, agregó, que en la Constitución

Política del Estado se estableciera que el municipio es un organismo sin facultades de planificación, porque de lo contrario es mejor suprimirlos.

El Mayor señor GONZÁLEZ aclarando las últimas palabras del señor Aylwin señala que una de las razones que CONARA tuvo presente para suprimir el primitivo artículo 110, que creaba en cada municipalidad una Oficina Comunal de Planificación y Coordinación, fue precisamente por lo que decía el señor García. Se estimó, entonces, que era más conveniente dejar abierta a la ley la posibilidad de establecer un mecanismo para crear una Oficina Comunal de Planificación y Coordinación que sirviera a varias municipalidades, especialmente en aquellos casos en que los municipios son pequeños. En consecuencia, sugiere establecer en un artículo de carácter general de que a nivel municipal existirá un Consejo de Desarrollo Comunal y una Oficina Comunal de Planificación y Coordinación en la forma y con las atribuciones que indique la ley. Le parece inconveniente que un organismo de participación como sería el Consejo de Desarrollo Comunal tuviera carácter constitucional.

El señor ORTÚZAR (Presidente) propone redactar la letra a) en la siguiente forma:

“Les corresponderá privativamente:

a) Elaborar y fiscalizar los planes de desarrollo integral a nivel exclusivamente comunal dentro de los marcos de la planificación regional”.

Se aprueba.

En discusión la letra b) del artículo 106 del proyecto sustitutivo de CONARA que dice:

“b) Administrar los bienes nacionales de uso público de carácter comunal”.

—Se aprueba.

En discusión la letra e), que dice:

“c) La aplicación de las normas de transporte y tránsito público exclusivamente, a nivel comunal”.

El Mayor señor GONZÁLEZ señala que la razón que tuvo CONARA para redactar el inciso segundo de este artículo disponiendo que a las municipalidades les corresponderá en forma privativa las atribuciones que se indican, “según lo regule la ley”, tiende a llamar la atención sobre esta facultad, porque dentro del marco constitucional resulta un tanto peligroso decir que a las municipalidades les corresponde “aplicar privativamente las normas de transporte y tránsito públicos exclusivamente a nivel comunal”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que había reparado en esa observación sobre todo en el caso de la provincia de Santiago. En realidad, señala, el Gobierno Metropolitano tendrá atribuciones que le permitirán coordinar todas las facultades de los municipios, para que el día de mañana no se produzcan desinteligencias entre ellas o con ellas, dictando diferentes normas de carácter general que eviten que surjan esas dificultades.

Sin embargo, manifiesta que la observación que deseaba hacer respecto de esta letra es otra: si la facultad de la municipalidad se limita únicamente a aplicar normas de transporte y tránsito públicos o si se extiende a la dictación de las normas que reglamenten el transporte y tránsito públicos exclusivamente a nivel comunal.

El señor FERNÁNDEZ señala que precisamente a lo que se refiere el señor Presidente es a lo que la Subcomisión ha denominado "facultades compartidas", las que deben dejarse a la reglamentación de la ley.

El señor ORTÚZAR (Presidente) propone a la Comisión redactar la disposición en la siguiente forma: "Aplicar las normas de transporte y tránsito públicos exclusivamente a nivel comunal".

El Mayor señor GONZÁLEZ señala que al establecer taxativamente, que tales atribuciones les corresponden a las municipalidades en forma "privativa", la disposición no queda clara. Le asalta la duda respecto del gobierno comunal de Santiago, y piensa que en lo futuro bien podría ocurrir con Viña del Mar, y más adelante, tal vez, con Concepción, por lo que piensa, en este caso, que habría que hacer la salvedad pertinente manteniendo la expresión "según lo regule la ley".

El señor GUZMÁN sugiere, para los efectos de salvar la duda, redactar la parte pertinente de la letra c) en la siguiente forma: ". . .exclusivamente a nivel comunal, según lo regule la ley".

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara, en consecuencia, que la letra c) quedaría redactada en los siguientes términos: "c) Aplicar las normas de transporte y tránsito públicos exclusivamente a nivel comunal, según lo regule la ley".

—Se aprueba.

En discusión la letra d) que dispone que a las municipalidades les corresponderá privativamente: "El aseo y ornato de la comuna".

El señor SILVA BASCUÑÁN estima que también debería agregarse el esparcimiento y el recreo de los habitantes de la comuna, porque tienen gran importancia frente a la actividad que despliega el hombre.

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace notar que en la Constitución Política

actual figura la atribución relativa a cuidar de la comodidad, aseo, ornato y recreo. La indicación que formula don Alejandro Silva tiende, entonces, a agregar dentro de esa atribución la facultad de cuidar del esparcimiento y recreo de los habitantes de la comuna.

Los señores EVANS y GUZMÁN sugieren redactar la disposición en los siguientes términos "Cuidar y promover la comodidad, aseo, ornato y recreo".

El señor AYLWIN expresa que en la actualidad existen organismos del Estado que están encargados de estas tareas, por lo que le parece que reviste cierta gravedad el hecho de entregar a las municipalidades tales atribuciones —con excepción del aseo y ornato— con el carácter de función privativa, pues en tal caso bien podría entenderse, por ejemplo, que la Dirección de Deportes del Estado y otra serie de organismos dependientes del Ministerio de Educación deberían traspasar sus atribuciones a los municipios.

La palabra "privativa" debe entenderse en el sentido estricto que tiene el concepto: como atribuciones exclusivas de las municipalidades en que el Estado no puede interferir, pero sí colaborar. Todas las demás atribuciones son compartidas.

El señor SILVA BASCUÑÁN advierte que no conviene confundir el régimen o estatuto a que se somete la actividad nacional con la actividad misma. Se pretende disponer, en este caso, que el carácter de privativo lo tendrá la actividad. El régimen nacional, agregó, de cualquier aspecto genérico de la actividad podrá quedar entregado a la comunidad nacional; pero la actividad, en cuanto a movimiento, debe ser más bien de resorte municipal. Porque si también se le restan al organismo edilicio este tipo de atribuciones dejaría de ser auténtico en el plano más restringido de la vida íntima de un grupo humano.

El Mayor señor GONZÁLEZ sugiere redactar la disposición estableciendo que a las Municipalidades les corresponderá principalmente o especialmente las funciones que se determinen, en lugar de utilizar la expresión "privativamente" que puede prestarse a interpretaciones contradictorias.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que la Comisión ha acordado emplear el término "privativamente", porque de lo contrario podrían desaparecer todas las atribuciones de las municipalidades, como ha ocurrido hasta ahora. Sin embargo, agregó, la solución podría encontrarse dejando como atribuciones privativas de las municipalidades las referentes al aseo y ornato de la comuna, facultando a la ley para que contemple otras de igual carácter.

El señor SILVA BASCUÑÁN considera muy grave disminuir las atribuciones de los organismos en el plano local. Como dijo, una cosa es el régimen o

estatuto nacional de la actividad, que puede no pertenecer a la municipalidad, y otra cosa es la actividad misma. En el plano de la actividad local, que es algo distinto, debe dejársele la soberanía, hasta donde sea posible, al municipio.

El señor GUZMÁN manifiesta que habrían dos posibilidades de solución alternativa para el problema. Una sería mantener la actual redacción que emplea el texto constitucional agregando la idea de que las atribuciones que corresponden a la municipalidad son respecto de la comuna considerada en su conjunto, aún cuando se puedan entrecruzar, tal como lo advirtió el señor Aylwin, una serie de organizaciones que tendrán también participación en esta materia.

La otra solución alternativa consistiría en retirar esta letra de la enumeración de las atribuciones privativas y ubicarla como inciso aparte estableciendo que a las municipalidades les "corresponderá, especialmente, el cuidar y promover", ciertas actividades, con el objeto de distinguir que, en este caso, no son de su competencia exclusiva.

El señor GARCÍA reitera que al utilizar la expresión "le corresponderá privativamente" puede entenderse que las municipalidades tendrán facultad para elaborar y fiscalizar los planes integrales de desarrollo. Por esto estima preferible redactar la disposición estableciendo que las municipalidades tendrán atribuciones privativas sólo respecto de la comodidad, aseo, ornato y recreo, dirigiendo sus esfuerzos en ese sentido, pero no a elaborar y fiscalizar los planes integrales de desarrollo, ya que esto último le parece tremendamente grave, porque podría entorpecer totalmente la planificación y el desarrollo regional.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que esta materia está íntimamente vinculada con la conveniencia de mantener un precepto que equivalga al primitivo artículo 110 propuesto por CONARA, y que establezca una especie de Oficina de Planificación asesora del Alcalde y del Consejo Comunal de Desarrollo.

El señor GARCÍA destaca que la cantidad de personal que se necesitaría en el caso propuesto por el señor Presidente sería de gran envergadura. En estos momentos, agregó, se pretende crear las dos regiones extremas del país, y nadie sabe lo difícil que es encontrar 50 profesionales para enviarlos a distintas zonas. Se calcula que es de tal magnitud el número de técnicos que se precisa en Chile que, posiblemente, el año 2.000 se puedan cubrir tales necesidades.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que no hay que olvidar que las reformas de la Constitución se aplicarán en forma gradual, de manera que no es forzoso que el día de mañana se disponga de todo ese personal para poner en marcha los planes de desarrollo comunal.



Es preferible que la Constitución tenga un marco más amplio a que éste sea estrecho y se concluya después con que las necesidades no fueron previstas.

El señor AYLWIN expresa que el artículo 115 del proyecto de CONARA establece una amplia facultad de supervigilancia del Presidente de la República, quien, evidentemente, la va a ejercer. Inclusive puede revocar y suspender los planes, tanto regionales como a nivel comunal.

Cree que la última observación del señor García constituye, en la práctica, un argumento en contra de su tesis, pues si la propia Oficina de Planificación Nacional pretendiera hacer todos los planes, no sólo los de carácter regional sino también los locales, sería una misión imposible. Lo lógico es, entonces, forzar a los municipios a que con sus equipos técnicos y asesores de los organismos estatales, lleguen a planificar su acción y conciliar los proyectos con los planes regionales. Allí tendrá participación muy importante la Oficina Regional, agregó el señor Aylwin.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que lo que se pretende es que la comuna y la municipalidad, tengan real participación, como expresión auténtica del vecindario. Si se le suprime al municipio el derecho elemental de intervenir en la planificación integral de su comuna, esa participación, en realidad no existirá, añadió el señor Ortúzar.

La señora ROMO estima que siempre se ha restado importancia a las municipalidades; se les han cercenado poco a poco sus atribuciones, y se desconoce hasta dónde los funcionarios municipales de las distintas secciones son, a veces, profesionales sumamente capacitados que estarían perfectamente en condiciones de elaborar planes de desarrollo locales. Además, en el Consejo de Desarrollo Comunal participarán los vecinos y de entre ellos quizás los mejores profesionales, quienes van a participar ad honorem en la confección de planes a nivel local. Entonces, es absolutamente grave pretender disminuir o quitar esta facultad a las municipalidades cuando, precisamente, de ellas puede surgir el germen más importante del desarrollo comunal.

El señor GARCÍA pregunta ¿qué sucedería si una comuna decide tener las condiciones para instalar una planta de acero, frente a la norma que la autoriza "privativamente para elaborar y fiscalizar los planes de desarrollo"? Tendrá que contar con recursos para elaborar los planes y para contratar proyectos, con lo cual se produce la controversia con la planificación nacional.

El señor ORTÚZAR (Presidente), la señora ROMO y el señor EVANS afirman que los planes locales deben enmarcarse dentro de los relativos al desarrollo regional, y obviamente, esa planta de acero a que se refirió el señor García, está dentro de los planes de desarrollo nacional.

En seguida, el señor ORTÚZAR (Presidente) señala, en cuanto a la letra d) que se han propuesto dos alternativas por el señor Guzmán, y una tercera, para mantener esta letra en los términos en que viene redactada. O sea, decir lisa y llanamente "Cuidar del aseo y ornato de la comuna".

El señor EVANS propone agregar "y contribuir al esparcimiento y recreo de sus habitantes".

El señor GUZMÁN propone, a su vez, decir "y contribuir a la comodidad y al esparcimiento", porque recreo y esparcimiento son sinónimos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que de acuerdo con estas observaciones, la letra d) quedaría redactada así:

"Cuidar del aseo y ornato de la comuna y contribuir a la comodidad y al esparcimiento de sus habitantes".

El señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta que la expresión "contribuir" siempre se ha relacionado con materias económicas.

El señor GUZMÁN hace presente que es un tanto contradictorio decir que corresponde "privativamente" a alguien "contribuir", porque este último vocablo, que forma parte de la proposición del señor Evans, supone que concurren varios al mismo fin, y si es privativo, ello no puede ser; y si concurren varios, no es privativo. Es una solución que permite avanzar en el debate pero queda en contradicción con lo dispuesto en la norma, agregó el señor Guzmán.

El señor EVANS manifiesta que la expresión "contribuir" sólo tiene por objeto paliar un tanto la rigidez de la palabra "privativamente", y sanear la objeción que con razón formuló el señor Aylwin:

¿Qué pasa con la Dirección de Deportes y Recreación? Ante una norma que disponga que "La municipalidad tiene privativamente a su cargo lo relativo al esparcimiento", dicho organismo concluirá en que no tiene razón de existir. Y ello no ocurrirá al emplear un término que conceptualmente es contradictorio pero cuyo único objetivo es restarle rigidez al término "privativamente". Conceptualmente, tiene razón el señor Guzmán; la palabra contribuir está en contradicción con el vocablo "privativamente", pero para lo que se desea y busca es una buena solución.

El señor GUZMÁN expresa que, en todo caso, se inclinaría por la redacción primitiva, agregando la oración "la comuna considerada en su conjunto". La intención de la norma no es que la municipalidad sea la única que se pueda preocupar del aseo y del ornato de la comuna. Es evidente que si una junta de vecinos toma un acuerdo para preocuparse especialmente del aseo, no está haciendo nada que sea inconstitucional ni ilegal, sino que ésta es obligación para el municipio y, en cierto modo, una facultad que le confiere

la tuición privativa respecto de la comuna como conjunto, en términos de que nadie puede decir que en una comuna determinada habrá un sistema también determinado para cuidar del aseo. De manera que la facultad en debate atiende a la comuna considerada en su conjunto, sin perjuicio de las iniciativas que en un orden ya más particular, dentro de la comuna, puedan asumir distintas entidades que la componen.

Expresa que en el desarrollo integral, en la administración de los bienes nacionales de uso público, en la aplicación de las normas de transporte y tránsito público, la iniciativa corresponde a la autoridad comunal. Allí los particulares que la forman no tienen atribuciones. Pero en la facultad que ahora se debate sí que la tienen. Entonces, como la palabra "privativamente" se desea mantener en el encabezamiento del artículo, porque es importante como resguardo del municipio, piensa que la letra podría redactarse en la siguiente forma: "Cuidar del aseo y ornato de la comuna considerada en su conjunto", disposición que refleja lo que se quiere manifestar con ella.

El señor SILVA BASCUÑÁN declara que la idea del señor Guzmán es un poco confusa, porque es obvio que tanto en el plano nacional como en el regional y en el local, siempre corresponde a la autoridad lograr el bien común general, el bien de todos, pero eso de ninguna manera supedita a los bienes o actividades particulares de cada grupo o de cada cuerpo intermedio o comunidad básica dentro del total. De manera que lo dicho por el señor Guzmán es tan obvio que es de la esencia de lo que se está disponiendo. Siempre se dispone para el bien común, que en este caso es comunal; pero, lógicamente, quedan a salvo los bienes particulares de los distintos grupos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que hay acuerdo en estimar que la facultad de cuidar del aseo y del ornato de la comuna es una atribución exclusiva del municipio que puede quedar en la Constitución. Hay acuerdo, también, en que la municipalidad debe preocuparse de la comodidad y del recreo; pero, asimismo, en que ella no es una atribución privativa. Entonces, ¿por qué no limitar la atribución constitucional al cuidado del aseo y del ornato de la comuna, en el entendido de que la ley señalará, también, en las atribuciones compartidas la de preocuparse de la comodidad y del recreo de los habitantes de la comuna?

La Comisión aprueba la sugerencia del señor Presidente.

En seguida y sin debate se aprueba la letra e) que dice: "La aplicación de las normas de construcción y urbanización en la comuna, sin perjuicio de la supervigilancia que corresponda a otros organismos del Estado".

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que a continuación, debería consagrarse un inciso que dispusiera que: "Las municipalidades tendrán las demás atribuciones que determine la ley".

—Se aprueba.

En discusión el artículo 107 del proyecto de CONARA, que dispone: "La máxima autoridad de la Municipalidad es el Alcalde, quien será designado por el Jefe del Estado, con consulta al Intendente Regional, y permanecerá en el cargo mientras cuente con la confianza de aquél".

El señor SILVA BASCUÑÁN propone sustituir, al comienzo del artículo 107 la palabra "máxima" por "superior".

—Se aprueba el artículo 107, con la enmienda propuesta por el señor Silva Bascuñán.

En seguida, se discute el artículo 108 del proyecto de CONARA que dice: "En cada municipalidad habrá un Consejo de Desarrollo Comunal, el cual estará integrado por el Alcalde, quien lo presidirá, por Jefes de Oficinas Municipales, representantes de las Juntas de Vecinos, del Sector Laboral y de los sectores productivos y otras organizaciones existentes a nivel comunal que disponga la ley.

La composición básica y funcionamiento de este Consejo será determinada por leyes y reglamentos que se dicten al efecto".

Para armonizar y adecuar la redacción de este precepto con otros ya aprobados por la Comisión, el señor Presidente, sugiere la siguiente redacción:

"En cada Municipalidad habrá un Consejo de Desarrollo Comunal presidido por el Alcalde e integrado por jefes de oficinas municipales, representantes de las juntas de vecinos, del sector laboral y de las principales actividades, organismos públicos y privados existentes en la comuna".

Se suprime la frase "que disponga la ley", porque en el inciso segundo se establece que:

"La composición básica y el funcionamiento de este Consejo será determinado por la ley".

El señor GUZMÁN sugiere suprimir la referencia que se hace al sector laboral, porque considera que éste es una parte del todo. En una Constitución, agregó, hay que tener cuidado en no designar como elementos separados lo que es una parte del todo, porque ello induce a error.

El señor AYLWIN señaló que en varios esquemas elaborados en materia de organización municipal se ha planteado que el Consejo de Desarrollo debe estar integrado exclusivamente por los representantes de las juntas de vecinos. Sin embargo, la Subcomisión ha efectuado un planteamiento más

amplio al abarcar, también, otro tipo de organizaciones.

El señor FERNÁNDEZ señala que en su opinión, las juntas de vecinos es un concepto muy limitativo. En la comuna, agregó, existen muchas organizaciones vivas de suma importancia, como los centros de madres, el cuerpo de bomberos, los centros de padres, las organizaciones benéficas — rotarios, clubes de leones—, etcétera.

El señor EVANS acota que si se está entregando a la ley establecer la composición de estos organismos, oportunamente ella verá si se utiliza el marco amplio que le da la Constitución o uno más restringido.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que el artículo 108 quedaría redactado en la siguiente forma: “En cada Municipalidad habrá un Consejo de Desarrollo Comunal presidido por el Alcalde e integrado por Jefes de Oficinas Municipales, representantes de las Juntas de Vecinos y de otras actividades, organismos e instituciones públicos o privados existentes en la comuna. La composición básica y el funcionamiento de este Consejo serán determinados por la ley”.

El señor AYLWIN señala, con respecto a la representación de organismos públicos en el Consejo de Desarrollo, que la idea fue expresamente rechazada en la Subcomisión. Se pretende, agregó, que haya representación exclusiva del sector privado y no de organismos públicos. Porque si va a estar integrado en el Consejo, el representante del Ministerio de Educación, por ejemplo, se transformaría en un organismo burocrático, estatal. Sin embargo, se desea que exista la asesoría de estos organismos; pero que sus representantes no tengan derecho a voz ni a voto en el Consejo.

El Mayor señor GONZÁLEZ es partidario de sustituir las palabras “públicos y privados” por “organizaciones e instituciones representativas de la comunidad”.

El señor GUZMÁN consulta si el Consejo de Desarrollo Comunal será un organismo meramente asesor o tendría facultades decisorias.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara que a este respecto, la Mesa hará una indicación para disponer que el Consejo “tendrá facultades decisorias en los casos y formas que determine la ley”.

El señor GUZMÁN declara que las intervenciones del señor Aylwin han sido muy ilustrativas a propósito del concepto de municipio. El señala, con razón, de que debe tener representación en el municipio, no sólo el sector privado, sino para ser más preciso, la comunidad organizada, que es la expresión municipal y la que en definitiva constituye la municipalidad. Pero, al analizar la disposición en detalle se verá que la municipalidad estará presidida por el Alcalde, quien será nombrado por el titular del Poder Ejecutivo. Y si ese

Alcalde será quien tenga las facultades decisorias o resolutorias del Consejo, los representantes de la comunidad organizada serán simples asesores. Tal situación determina que la expresión y la encarnación de la municipalidad estén radicadas en el Alcalde, y que, por lo tanto, aquella sea un organismo que representa y encarna al Poder Ejecutivo y a la autoridad central, y no un organismo de representación social o comunitaria.

En consecuencia, cree que el problema hay que abordarlo en su conjunto. Le parece que los jefes de oficinas municipales no deberían estar integrando el Consejo. Pero cree que el problema va más allá. ¿Qué se obtiene con que el Consejo esté integrado exclusivamente por representantes del sector comunal, de la comunidad misma, si sólo tendrá facultades asesoras? ¿Qué es la municipalidad, entonces? La municipalidad es simplemente el Alcalde, con un grupo asesor, concluyó el señor Guzmán.

En otro orden, señala que los municipios han sido concebidos o entendidos siempre, en forma tradicional, como organismos de representación vecinal o territorial; y los gremios, en su amplia acepción —ya sean de naturaleza empresarial, laboral, estudiantil, educacional en general, profesional— como organismos funcionales. Hace algunos años se crearon, como representantes de la expresión territorial o vecinal las juntas de vecinos. Pero ahora se pretende convertir al municipio en una mezcla de lo territorial y de lo funcional. El señor Guzmán declara que no está en contra de esa idea; simplemente, repara en el hecho, con el objeto de que se defina si en realidad eso es lo que se pretende: que el municipio deje de ser una expresión básicamente territorial y pase a ser una expresión mixta de lo territorial con lo funcional.

Ese es un problema, que en nada soluciona el de fondo: qué es la municipalidad: ¿una expresión de la comunidad organizada o una expresión del Poder Ejecutivo?

El señor ORTÚZAR (Presidente) entiende que el municipio debe ser una expresión auténtica de la comunidad organizada, sin perjuicio de que a cargo de ese organismo esté un funcionario que se denomina "Alcalde" y que es designado directamente por el Presidente de la República.

Entonces, lo que en concepto del señor Presidente se debe cuidar, para que la municipalidad sea una expresión auténtica de la comunidad organizada, es que ese Consejo de Desarrollo Comunal esté integrado por representantes de todas las actividades, organismos e instituciones más importantes existentes en la comuna; y que tenga, incluso, facultades decisorias en los casos que determine la ley. Porque de otra manera, incuestionablemente, la municipalidad no será la expresión de la voz de la comunidad organizada, sino tan sólo un agente directo de la autoridad central. De modo que, en síntesis —al menos personalmente—, entiende la municipalidad como un organismo, si se quiere, un poco sui generis desde el punto de vista de los principios tradicionales existentes en la materia;

que estará constituido, en parte, por un representante de la autoridad central, pero junto a éste deberá estar presente la expresión de la comunidad organizada. Y, obviamente, esa expresión debe tener facultades decisorias en ciertos casos, para que no sea un organismo meramente decorativo.

El señor FERNÁNDEZ corrobora las afirmaciones del señor Presidente.

En la Subcomisión Municipal, agrega, se debatió, precisamente, que el Consejo de Desarrollo Comunal debía tener facultades decisorias en determinadas materias importantes, pues de otra manera la comunidad no se sentiría representativa dentro del municipio, ya que el carácter de asesor significa que el Alcalde puede prescindir de su opinión.

En cuanto a si la municipalidad debe ser territorial o funcional, expresó que era una materia que está resuelta en muchos municipios. En el municipio de Barcelona, por ejemplo, existe una universidad; y el rector o el decano, forma parte del Consejo por derecho propio. Igual ocurre en Madrid, y en muchos otros municipios. Y si en un municipio como el de Concepción, por ejemplo, existe la Universidad de Concepción, parece lógico que tratándose de una actividad principal, debe estar representada en el municipio.

Por lo tanto, tal como dijo el señor Presidente, el municipio es una institución sui géneris: por una parte, recoge la inquietud de la comunidad, y por otra, está a su cargo un representante del Poder Ejecutivo. Y, entre los integrantes del Consejo de Desarrollo Comunal, están las personas a las que territorialmente les corresponde y de las actividades que trascienden de ellas, pero que están con su asiento en la comuna. Y todo ello será determinado por la ley.

El señor GUZMÁN señala estar plenamente satisfecho con la explicación a la segunda parte de su inquietud. Pero, con respecto a la primera, le induce a hacer una proposición: a su juicio, el Consejo de Desarrollo Comunal debe tener la decisión en todas las materias que competen a la Municipalidad; debe ser el que ejerza la función municipal, salvo que, por razones calificadas, la ley sustraiga algunas de esas materias y las entregue al Alcalde. Debe ser todo a la inversa. Concibe, entonces, la municipalidad con sus atribuciones; y en lugar de estar formada por un conjunto de regidores elegidos por votación popular en los términos conocidos, esté integrada por un alcalde, nombrado por el Poder Ejecutivo, y por un conjunto de representantes de la comunidad. Dicho cuerpo debe ser la municipalidad, y la que ejerza las atribuciones correspondientes, salvo que la ley sustraiga algunas de esas atribuciones y se las encomiende al alcalde.

El señor SILVA BASCUÑÁN señala que en este momento, casi al final del debate, el señor Guzmán plantea un problema sustancial, y aparentemente lo resuelve de la misma manera como el profesor lo ha resuelto desde la partida: este no es un proyecto de descentralización administrativa; puede

propender a eso, pero no lo es. Porque un proyecto de descentralización administrativa parte de la base de que las comunidades orgánicas se constituyan, a través de su representación y en razón de ella, en organismos que sean determinantes de una voluntad que sea respetada por los órganos jerárquicos. Y, al contrario, en el proyecto en debate, se está haciendo algo que es perfectamente lógico desde el otro punto de vista: una simple desconcentración y una preparación de una descentralización, sobre la base del llamado de órganos puramente asesores o consultivos, en alguna forma representativos de la comunidad.

El señor ORTÚZAR (Presidente) concuerda con las observaciones que ha formulado el señor Guzmán. Sin embargo, se explica que en este primer paso que se dará y que se insertará en el acta constitucional en proyecto, se haya procedido con cautela.

Quizás si la solución podría ser dejar, por ahora, el Consejo de Desarrollo Comunal como está concebido, otorgándole facultades decisorias en los casos que determine la ley; y una vez que se conozca la experiencia de este organismo, se pueda en el texto constitucional definitivo, considerar la municipalidad con toda su expresión de voz auténtica de la comunidad organizada, como lo señala el señor Guzmán. Porque, realmente, lo contrario significaría ir a una reforma audaz en un período de experimentación, en un período de excepción.

Se atreve, entonces, compartiendo el fondo de esas expresiones, a formular esta observación en el entendido de que cuando la Comisión estudie el texto definitivo, y conozca la experiencia práctica de las instituciones que se han creado, se pueda dar tal carácter al municipio.

El Mayor señor GONZÁLEZ estima que el señor Presidente está en lo cierto. En este aspecto, agregó, hay dos grandes alternativas, siendo la Junta de Gobierno, la cual, en su calidad de Constituyente y Ejecutivo, la que debe determinar si los momentos que está viviendo el país, de crisis económica, social y moral, de la que se pretende emerger, harían conveniente entregar este tipo de facultades decisorias a organismos que pueden entorpecer las facultades de los gobernantes, tanto a nivel regional como comunal.

Está consciente y tiene totalmente claro que, hacia adelante, cuando pase esta situación de excepción, existirá la participación decisoria del Consejo de Desarrollo Comunal. Ese es el sentido de la norma, y por consiguiente está totalmente de acuerdo en que con el transcurso del tiempo tendrá que producirse la participación codecisoria a que se ha hecho referencia en el curso del debate.

Por eso es que el mecanismo de regionalización tiene que ser amplio en este aspecto dando la posibilidad de que los Consejos de Desarrollo puedan tener atribuciones de carácter codecisor o asesor, porque si se les otorga en forma exclusiva cualquiera de los dos extremos se corre el riesgo de que se



transformen en organismos perturbadores, y haya, una vez que se normalice la situación, que volver a dictar un acta constitucional o modificar el decreto correspondiente para otorgarles mayores o menores atribuciones a los Consejos Comunales.

El señor GUZMÁN expresa estar de acuerdo con los argumentos que se han dado, aún cuando dentro de su proposición la situación de excepción a que se alude podría ser salvada en tanto el decreto ley sustrajera, precisamente, hasta por un plazo indeterminado las facultades que se le conceden al Consejo de Desarrollo Comunal y se entregaran exclusivamente al Alcalde. De manera que en su idea quedaría abierta esa posibilidad. Reconoce que la redacción es más audaz, pero deja a la consideración y criterio de la Comisión de Reforma Administrativa y a la Comisión de Reforma Constitucional la reflexión de si acaso, desde el punto de vista de la imagen que se pretende dar, no convendría esta mayor audacia. Porque, en el terreno práctico, hay acuerdo en que la ley puede sustraer esas atribuciones y entregarlas al Alcalde; de manera que el decreto ley podría disponer perfectamente que por las causas calificadas que se han anotado en los considerandos del mismo, durante un plazo determinado o indeterminado esas facultades las ejercerá el Alcalde.

Si se prefiere la otra fórmula, agregó, no tiene inconveniente en aceptarla. En todo caso, manifestó la divergencia está más bien en la forma de redactar el articulado; es decir, que los Consejos tendrán atribuciones de carácter asesor, salvo que la ley le entregue facultades decisorias, o disponer que tendrá las facultades decisorias, salvo que la ley le sustraiga algunas de estas atribuciones, por razones calificadas, para concedérselas al Alcalde. El efecto práctico será el mismo. El problema es simplemente de presentación, agregó el señor Guzmán.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que la redacción que había sugerido era que los Consejos Comunales tendrán facultades decisorias en los casos y formas que determine la ley, que es la misma redacción aprobada para el caso de los Consejos Regionales.

Solicita el acuerdo de la Sala para aprobar el artículo 108 del proyecto de CONARA en los términos que se indican, que pasó a ser artículo 17 de nuestra Comisión:

“Artículo 17. — En cada municipalidad, habrá un Consejo de Desarrollo Comunal, presidido por el Alcalde e integrado por los Jefes de Oficinas Municipales, representantes de las Juntas de Vecinos y demás actividades, organismos e instituciones existentes en la comuna.

La composición básica y el funcionamiento de este Consejo serán determinados por la ley”.

El señor GUZMÁN expresa su deseo de hacer constar su opinión en el

sentido de que el Acta Constitucional que se dicte tendrá bastante repercusión en el exterior, ya que será, tal vez, el primer documento de rango constitucional que el actual Gobierno dicta. De manera que, a su juicio, la presentación que se le dé tiene mucha importancia. Estima que la redacción que ha propuesto en nada se opone a lo que se ha aprobado hasta ahora en materia de regionalización. Cree que el efecto práctico que se obtiene, desde el punto de vista jurídico, es el mismo. El decreto ley que dicte la Junta de Gobierno a continuación de esta Acta, fijará en la práctica los límites de las atribuciones, disponiendo que tales facultades las tendrá el alcalde y tales otras las tendrá el Consejo. De manera que será el decreto ley el que resolverá en definitiva. Sin embargo le parece que un Acta Constitucional que será conocida más allá de nuestras fronteras tiene mucho mejor presentación si refleja que la concepción que tiene o que tendría la Junta de Gobierno de Chile respecto de los municipios es una concepción que tiende a representar a la comunidad organizada, salvo que, por razones calificadas, un decreto ley, pueda, en un momento dado, restarles facultades para depositarlas en el Alcalde. A su juicio, la redacción que propone resulta más adecuada para hacer saber que en Chile no se pretende establecer una estructura rígida, controlada por el Estado y sin participación social, y, por el contrario, que los municipios siempre han sido considerados como la expresión natural de la comunidad.

Los señores ORTÚZAR (Presidente) y EVANS expresan que el planteamiento del señor Guzmán debe ser considerado al discutir el artículo siguiente.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pone en discusión el artículo 109 del proyecto de CONARA, que dispone:

“Al Consejo de Desarrollo Comunal, le corresponderá asesorar al Alcalde en la aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo integral de la comuna y en las demás materias que éste someta a su consideración”.

El señor GUZMÁN reitera, en esta parte del debate, su proposición concreta y sugiere redactar el precepto más o menos en la siguiente forma: “Al Consejo de Desarrollo Comunal le corresponderá ejercer las funciones encomendadas a las municipalidades, salvo que la ley, por razones calificadas, sustraiga algunas de estas atribuciones para entregárselas al Alcalde”.

El Mayor señor GONZÁLEZ propone redactar el precepto en la siguiente forma: “Al Consejo Comunal de Desarrollo le corresponderá la aprobación de las políticas, planes, y programas de desarrollo integral de la comuna en la forma que determine la ley”, lo que implica en cierto modo, aceptar la observación formulada por el señor Guzmán.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que, en realidad, esa redacción no da solución a la sugerencia del señor Guzmán, la cual tiene, además, otra proyección.

La señora ROMO expresa que comparte plenamente el objetivo perseguido por el señor Guzmán, pero, por motivos de táctica política, cree que no es aconsejable, porque, si bien esa declaración podría ser muy impactante en el exterior, en el plano interior podría dar motivo a muchos problemas. ¿Por qué?, se pregunta. Porque las juntas de vecinos actuarían como partidos políticos para tratar de obtener ventajas para sus representantes, con lo cual se retornaría al sistema de los municipios antiguos, sistema que ya fracasó rotundamente. Cree, en cambio, que es preferible establecer un período de transición, donde el Alcalde sea mucho más ejecutivo, y en que sólo, en casos calificados, actúen los Consejos. Ello con el objeto de que el Consejo se organice con más amplitud y que los que participen en él estén dispuestos a aceptar que, muchas veces, sus opiniones no alcancen a ser más de simples proposiciones.

Cree, en definitiva, que es necesario un período de transición, precisamente, en esta etapa de depuración de las prácticas políticas nacionales.

El señor AYLWIN manifiesta que lo expuesto por el señor Presidente hace un momento en relación con el alcance del precepto en debate, interpreta a la Subcomisión Constitucional de Reforma Administrativa y a la Comisión del Ministerio del Interior.

En un plano puramente teórico, agregó, se debe estar de acuerdo con el señor Guzmán; pero lo que se desea, por todos los medios, es que el municipio sea un organismo con fuerza efectiva y real y que supere este período de crisis que está viviendo. Y para ese efecto, agregó, es fundamental, junto con recoger la expresión de la comunidad organizada a través del municipio, que éste tenga un carácter técnico y esté integrado dentro de la administración del Estado, de manera que realmente pueda cumplir los objetivos que se pretende.

Por eso es que, de manera deliberada, contrariamente a la redacción que propone el señor Guzmán, se excluyó de la competencia del Consejo de Desarrollo Comunal participar en los intereses que son propios de la actividad administrativa normal de los municipios. Se pretende que el Consejo intervenga en la aprobación de las políticas, planes, proyectos y normas, en las cosas en general; pero que no se transforme en administrador o coadministrador, porque eso sería fatal. Sería la ruina del municipio, porque desde el momento que hasta los nombramientos se empiecen a discutir en dicho Consejo, se volvería, sin duda, al municipio pasado, con todas las consecuencias que ello implica.

De manera que es muy importante radicar exclusivamente en el Alcalde las facultades administrativas que son de la operación normal del municipio; y las grandes líneas entregárselas a la comunidad organizada. Esto no quita que la comunidad pueda también tener determinados deseos o aspiraciones, y asesorar al Alcalde en los aspectos que a ella le interesen.

El señor EVANS sugiere la siguiente redacción para este artículo, ya que cree que ella cuida la imagen, inquietud que comparte con el señor Guzmán, y que, al mismo tiempo elimina los problemas que, con razón, señalaban la señora Romo y el señor Aylwin respecto al funcionamiento inmediato de los Consejos:

“Artículo 18° Corresponderá al Consejo de Desarrollo Comunal ejercer las atribuciones decisorias y consultivas que señale la ley y, principalmente, participar en la aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la comuna”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) luego de consultar a la Comisión, da por aprobada la redacción propuesta por el señor Evans, como artículo 18° del proyecto de nuestra Comisión.

En seguida, da lectura al artículo 110° del proyecto de CONARA, cuya supresión se propone:

“En cada municipalidad habrá una oficina Comunal de Planificación y Coordinación que servirá de Organismo Asesor y de Secretaría Técnica del Alcalde y del Consejo de Desarrollo Comunal. En tal calidad le corresponderá la preparación de las políticas, planes, programas y presupuestos comunales, ajustándose a la planificación nacional, regional y departamental, sin perjuicio de las demás facultades que le confieran las leyes”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que, en principio, habría acuerdo para contemplar necesariamente la existencia de algún organismo de planificación y coordinación que haga posible materializar las funciones que se le confieren a la municipalidad, especialmente al Consejo Comunal de Desarrollo.

El Mayor señor GONZÁLEZ señala que la razón por la cual se había acordado suprimir inicialmente este artículo, era por la imposibilidad de pretender que en cada municipalidad hubiera una oficina de planificación y coordinación. Entonces, tal vez, se podría definir el organismo y sus funciones en la Constitución y dejar entregada a la ley el lugar de funcionamiento y su participación.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que, teniendo presente que el proyecto contempla que su aplicación será gradual, el hecho de que se establezca la oficina no significa que necesariamente deba existir de inmediato.

Quizás si podría suprimirse la última parte de este artículo, que comienza con las palabras “En tal calidad...” y termina con “sin perjuicio de las demás facultades que le confieran las leyes” y decir simplemente que tal oficina: “tendrá las atribuciones y deberes que establezca la ley”. De modo que el

artículo diría: "En cada municipalidad habrá una Oficina Comunal de Planificación y Coordinación que servirá de Organismo asesor y de Secretaría Técnica del Alcalde y del Consejo de Desarrollo Comunal, que tendrá las atribuciones y deberes que establezca la ley".

El señor EVANS sugiere sustituir la frase "En cada municipalidad" por la siguiente: "Habrá una oficina comunal. . .".

El señor AYLWIN expresa que la idea del precepto es que haya una oficina para varias municipalidades.

El Mayor señor GONZÁLEZ sugiere la siguiente redacción: "Habrá oficinas comunales de planificación y coordinación que servirán de organismos asesores y de secretaría técnica para una o más comunas".

El señor ORTÚZAR (Presidente) dice que el artículo 110° que pasa a ser 19°, quedaría redactado de la siguiente manera:

"Habrá oficinas comunales de planificación y coordinación que servirán de organismos asesores y de secretaría técnica del alcalde y del Consejo Comunal de Desarrollo para una o varias comunas. Tendrán las facultades y deberes que establezca la ley".

—Aprobado.

En seguida da lectura al artículo 111° que establece:

"Los planes, programas y el proyecto anual de presupuesto deberán ser aprobados por el Intendente respectivo para los efectos de su compatibilización con los planes regionales de desarrollo, de conformidad a las normas que establezca la ley".

Este artículo, agrega el señor Presidente, entrega prácticamente a la voluntad del Intendente provincial los planes y programas y el proyecto anual de presupuesto de las respectivas municipalidades. La Mesa, señala, propone redactarlo en los siguientes términos, para mantener realmente el carácter autónomo e independiente de la municipalidad: "La ley contemplará las normas necesarias a fin de que los planes y programas de desarrollo comunal se ajusten a los planes regionales de desarrollo".

El señor EVANS sugiere reemplazar las palabras "a fin de" por "para".

El Mayor señor GONZÁLEZ manifiesta que tal criterio prevalece, en principio, en la Comisión Municipal de CONARA. El sentido de la norma es que el Intendente provincial tenga facultades para compatibilizar los programas comunales con los regionales.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sugiere, entonces, la siguiente redacción:

“La ley contemplará las normas necesarias para que los planes y programas de desarrollo comunal se ajusten a los planes regionales de desarrollo”.

A indicación del señor GUZMÁN se acuerda ubicar esta disposición como inciso segundo de la letra a) del artículo 15º, que se refiere a las atribuciones de las municipalidades.

El señor ORTÚZAR (Presidente) da lectura, en seguida, al primitivo artículo 112 del proyecto de CONARA que ahora se recomienda suprimir: “La ley determinará las facultades exclusivas de las municipalidades y aquellas que deberá compartir con otros organismos del Estado”.

En seguida, da lectura al artículo 113 que dice:

“La ley facilitará los instrumentos adecuados para que las comunas tengan una participación efectiva en la asignación de los recursos públicos y para dotarlas de facultades suficientes para su administración financiera”.

Expresa que esta redacción habría que adecuarla con la disposición similar aprobada como artículo 10. En consecuencia, diría: “La ley contemplará una participación efectiva de las comunas en la asignación de los recursos públicos y las dotará de facultades suficientes para su administración financiera”.

El señor EVANS observa que no es a la comuna, sino a la municipalidad, como persona jurídica, a la que se la dota de facultades.

La Comisión continúa sesionando en Comité (por ausencia obligada de la señora Romo y del señor Silva Bascuñán).

A indicación del señor EVANS se acuerda que la sesión del martes próximo se inicie sometiendo a la consideración de los miembros la redacción definitiva de los artículos que ha acordado el comité de la propia Comisión, para su ratificación o modificación.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que el artículo 113 que pasaría a ser 20, quedaría aprobado en los siguientes términos:

“Artículo 20º— La ley contemplará una participación efectiva de las municipalidades en la asignación de los recursos públicos y las dotará de las facultades suficientes para su administración financiera”.

A continuación, agregó, corresponde ocuparse del párrafo IV denominado “Áreas Metropolitanas”, y del artículo 114, que dice: “La ley podrá, a iniciativa del Jefe del Estado, fijar áreas metropolitanas y establecer para ellas regímenes especiales de administración.

Esta administración comprenderá la planificación integral del desarrollo

metropolitano, la definición de políticas de acción y la coordinación de las inversiones y de los servicios estatales y municipales que existan en el área”.

El señor EVANS señala no entender el significado de las palabras “definición de políticas de acción”, ya que la definición de políticas es previa a la planificación integral del desarrollo metropolitano. La planificación del desarrollo metropolitano es la expresión de una política que ha tenido que ser concebida y aprobada con anterioridad. De manera que sugiere se suprima la frase “definición de políticas de acción”, porque no aporta nada y es innecesaria.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara aprobada la proposición del señor Evans.

En consecuencia, el inciso segundo dirá:

“Esta administración comprenderá la planificación integral del desarrollo metropolitano y la coordinación de las inversiones y de los servicios estatales y municipales que existan en el área”.

El señor AYLWIN manifiesta que en la disposición en debate se ha planteado como alternativa distinguir entre “gobierno” o “administración”.

Expresa estar consciente de que en una primera etapa no se puede hablar de un gobierno metropolitano en el verdadero sentido de gobierno, sino de una administración metropolitana. Por eso, a su juicio, la expresión podría referirse a la “administración metropolitana” y suprimirse la expresión “gobierno”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que tiene bastante importancia la observación, porque si la disposición se refiere también al gobierno, querrá decir que, en el hecho, se podrán modificar todos los demás preceptos constitucionales ya aprobados, relativos al gobierno interior, como es el caso de las áreas metropolitanas.

El señor GUZMÁN consulta si será necesario definir el concepto de “área metropolitana”, o por el contrario, si es demasiado unívoco u obvio y conocido como para definirlo en la Constitución.

El señor SUÁREZ señala que CONARA expresamente lo ha dejado para que sea definido por la ley. Realmente, agregó, el concepto puede involucrar al área urbana de determinadas comunas o, en un concepto más moderno, un área circundante de influencia que puede comprender una parte suburbana y una parte rural, que hay que examinar en el sentido que realmente tiene y, que a veces, ni siquiera técnicamente se expresa bien, para darle una aproximación a un área posible del territorio. Por eso, definirlo aquí parecería un poco ocioso. Es preferible dejarlo entregado a la ley, porque

puede irse ampliando el área metropolitana.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que su impresión personal es que, evidentemente, el Gobierno Interior no se modificará ni siquiera en los casos en que se contemplan regímenes metropolitanos de administración. Sin embargo, agrega, en el artículo 116° se dispone que, "en todo caso, se consultará un gobierno de administración metropolitana para Santiago". Entonces, es fundamental determinar si las áreas metropolitanas existirán sólo para los efectos de una administración interior o si también será posible modificar estos regímenes de excepción en las disposiciones constitucionales ya aprobadas respecto del Gobierno Interior.

Así por ejemplo, en el caso de una administración metropolitana de Santiago, ¿se podrán modificar las atribuciones del Intendente? ¿Será el Intendente quien ejerza el gobierno interior, o será otro organismo?

El Mayor señor GONZÁLEZ señala que desde un comienzo CONARA ha señalado que este proceso de regionalización es paulatino y que con el tiempo tendrá que irse perfeccionando, en el sentido de agrupar algunas regiones actuales. La verdad es que el país no está en este momento técnicamente capacitado para implantar un gobierno de tal magnitud, por las implicancias que ello acarrearía. Es por eso que, en una primera etapa, se ha preferido formar regiones reducidas a fin de permitir un desarrollo equilibrado. De este modo una vez que se puedan perfeccionar las regiones y hacer la estructura ideal, se podrán juntar aquéllas y formar regiones más amplias y más integradas.

En el caso específico de Santiago, agregó el Mayor González, existen varias alternativas. La primera, y técnicamente ideal, es que toda la zona central, incluyendo Valparaíso, Santiago, Aconcagua y O'Higgins tuviera un solo gobierno en virtud de todas las ventajas que implicaría la influencia recíproca de tales provincias. La otra consiste en la posibilidad de que Santiago, la actual provincia, quede con un solo gobierno, una administración metropolitana de Santiago. Esta alternativa tiene el inconveniente, según la opinión expresada por el propio Intendente de la provincia, de que a esta autoridad, como consecuencia de la magnitud desmesurada de la ciudad, prácticamente le será imposible preocuparse de los problemas que afectan a comunas más alejadas, como son, por ejemplo, Melipilla y San Antonio.

Después de apreciar esta situación, prosiguió el Mayor González, se pensó en un tipo de administración más equilibrada que implicara crear una región más grande y que comprendiera Santiago, O'Higgins y Colchagua, con una administración metropolitana incrustada dentro de la región. De manera que el Gobernador Metropolitano de Santiago tuviera a su cargo todo el problema urbano, incluyendo el Metro y otros. Habría entonces, un Intendente de la provincia de O'Higgins y de la de Colchagua, y seguramente ahí se podría formar un enlace con Melipilla y San Antonio. Lo



anterior tiene la ventaja de que Santiago queda con San Antonio como puerto, y también O'Higgins queda con puerto para sacar su cobre.

Finalmente, y después de analizar esos antecedentes, se llegó a la conclusión de que era posible una tercera alternativa: crear un Gobierno Metropolitano de Santiago, independiente, y a la misma altura de los Intendentes regionales.

Esa es la razón, expresó el Mayor González, del uso de las palabras "gobierno" o "administración", porque se tiene la duda en estos momentos respecto de cada una de las tres alternativas y sobre la que mejor convenga. Existe la duda en cuanto a si el Gobernador de Santiago será exclusivamente administrador o tendrá las características de un Intendente.

El señor EVANS comprende que éste es un mecanismo extraordinariamente interesante; pero, en todo caso, en elaboración. Por consiguiente, en esta materia la Constitución debe ser lo más genérica, abierta, amplia y generosa posible. Por eso, prefiere no emplear la expresión "administración" ni "gobierno", sino la expresión "autoridad superior metropolitana", que le abre más campo a la ley. Si se dice, de acuerdo con el artículo 115° que: "La ley establecerá las formas de organización, administración y funciones específicas que corresponderán a la autoridad superior metropolitana", se está expresando lo necesario y justo. ¿Qué se le entrega a la ley? Formas de organización de la autoridad superior metropolitana, atribuciones y funciones, lo cual parece fuera lo indispensable decir.

Eso sí, advirtió el señor EVANS que como inciso segundo del artículo 115° del proyecto de CONARA habría que agregar la siguiente frase: "En todo caso, se consultará una autoridad superior metropolitana para Santiago".

Además, formula indicación para establecer que en la designación de las autoridades metropolitanas en ningún caso se podrá prescindir de la participación de los municipios.

A los municipios puede dárseles mayor o menor jerarquía dentro del sistema que se estructurará para la autoridad metropolitana, pero insiste en que, en ningún caso, pueden ser organismos ausentes.

El señor FERNÁNDEZ concuerda ampliamente con lo expresado por el señor Evans, porque se trata de una etapa de experimentación que día a día está sufriendo diferentes alternativas. La fórmula propuesta deja amplio campo para que la ley, en forma realista, determine la forma de autoridad metropolitana.

El señor SUÁREZ estima conveniente dar una explicación sobre este punto. En realidad, la generación del área metropolitana no es la simple suma de municipios. Es decir, hay una serie de efectos e interrelaciones que sobrepasan enormemente ese ámbito. Entonces, desde ese punto de vista,

la intención de CONARA fue precisamente crearlas explícitamente separadas, porque dan origen a un fenómeno nuevo, a nivel mundial, que se llama metropolitano. Se trata de una cosa nueva, en la cual es evidente que la participación de la comuna tendrá que haber, pero, a lo mejor, será restrictiva en algunos casos, diferenciada de la comuna rural, común y corriente. En Santiago, explícitamente, el caso de la recolección de basuras puede tener nivel comunal, pero la disposición final sobre la basura no cabe, a lo mejor, a nivel de cada una de ellas, sino al de la autoridad.

El señor EVANS expresa su acuerdo con el señor Suárez, pero lo que desea enfatizar es que, en ningún caso, puede el legislador crear autoridades metropolitanas con prescindencia de las autoridades comunales. Vale decir, un organismo paralelo que las absorba, que las transforme en entes decorativos.

El señor SUÁREZ manifiesta que la frase del artículo 115° que dice que se deberá observar "una adecuada participación de las autoridades municipales" está inspirada en tal propósito.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sugiere facultar a la Mesa para preparar la redacción sobre la base de la siguiente directriz:

"La ley establecerá la forma de organización, atribuciones y funciones específicas que corresponderán a la autoridad superior metropolitana, sobre la base de una adecuada participación de las autoridades municipales respectivas".

Agrega que está plenamente de acuerdo con la solución tan atinada dada a este asunto por el señor Evans, pero quiere dejar constancia para el futuro de que, cuando se proponga el texto definitivo de la Constitución, no se podrá dejar entregada a la ley la determinación de las autoridades gubernamentales, porque éstas son demasiado importantes. En este caso, por tratarse de una situación relativamente transitoria y de experimentación, le parece que es la solución más conveniente y pragmática. Pero es conveniente dejar establecido lo anterior, como una manera de expresar el espíritu de la Comisión al respecto.

El señor GUZMÁN consulta si el área metropolitana puede concebirse por encima de la noción de provincia, aún cuando sea un ente territorialmente menor que una provincia. Pero, en el fondo, podrá abarcar varios municipios o parte de uno con partes de otro, pero siempre bajo la provincia. ¿O podría llegar a concebirse que el área metropolitana desborde inclusive el marco provincial? ¿Está dentro de las posibilidades?

El señor GARCÍA manifiesta que ello puede suceder y es una tendencia de lo que sucede en el mundo. El caso de Chile es el más típico de todos, pues en el área metropolitana de Santiago se produce, más o menos, el 55% del producto geográfico bruto. Más de la mitad de la producción de Chile. En

dicha área se encuentra el 33% de la población, y podría seguir aumentando. Esto quiere decir que la persona encargada de esa área tendrá una responsabilidad mucho más grande que la de cualquier otro gobernador regional.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que le parece evidente que estas áreas metropolitanas en ningún caso podrían exceder los límites de la provincia. No se justificaría —desde el momento en que las provincias se van a agrupar de acuerdo con sus características socioeconómicas— que un Gobernador Metropolitano, o como se designe a esa autoridad, pudiera actuar en otro territorio que no sea su respectiva provincia.

El señor GUZMÁN expresa que es ahí donde incide su inquietud, porque evidentemente si el área metropolitana se concibe como que podría desbordar el marco provincial, para comprender más de una provincia, la frase “autoridades municipales respectivas” que se utiliza en el precepto, aparece restrictiva, debiendo, en ese caso, decirse “autoridades municipales y provinciales respectivas”.

Por ello, cree que la redacción es clara en cuanto coloca al área metropolitana, por ahora, dentro del marco de una provincia, en ningún caso más allá. O sea, esa restricción aclara la inquietud.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pone, en seguida, en discusión el artículo del proyecto de CONARA: “En todo caso, se consultará un Gobierno o Administración Metropolitana de Santiago”.

El señor GUZMÁN es partidario de eliminar esta norma. No considera necesario incluirla en la Constitución. Además, cree que puede ser inconveniente para otros lugares que consideren que es excesivo el centralismo.

El señor SUÁREZ informa que la idea original de CONARA era no colocar esta expresión. Sin embargo, no puede desconocerse que Santiago es todavía el lugar central de decisión, y que es una provincia compuesta por diecisiete comunas, situación que hace indispensable la creación de una autoridad metropolitana para Santiago, y para que ésta tenga fuerza debe estar consagrada en un precepto de carácter constitucional. Posteriormente, agregó, se podrá estudiar lo relativo a Valparaíso, Viña del Mar y Quilpué; luego, Concepción y Talcahuano, y quizás, en un futuro más lejano, La Serena y Coquimbo. Pero es absolutamente indispensable establecer en la Constitución tal norma en este instante para Santiago.

El señor FERNÁNDEZ concuerda con el señor Suárez. En estos momentos, agregó, el Intendente de Santiago prácticamente maneja lo relativo al orden público, pero, el problema de administración de la ciudad escapa a él, necesitándose una dirección en este sentido para que exista una autoridad que resuelva los problemas que se susciten. Por eso, es forzoso crear una

administración central.

El Mayor señor GONZÁLEZ observa que ha quedado fuera del artículo 21 del proyecto de la Comisión una idea contenida en el artículo 115 de CONARA, la que fue incluida con toda intención. En el capítulo relativo a las comunas, agregó, se entregaron ciertas atribuciones privativas a las municipalidades. Entonces, para evitar problemas de tipo constitucional, se dispone en el artículo 115 que la ley al crear el área metropolitana tendrá que determinar "una clara definición de competencia y coordinación con las autoridades gubernamentales".

De esta manera, la Constitución otorga a la ley la facultad de establecer las atribuciones necesarias cuando se instale la autoridad metropolitana.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que la frase que echa de menos el Mayor González está establecida implícitamente desde el momento en que la ley al determinar las atribuciones y funciones, fijará, también, la competencia.

El señor GUZMÁN manifiesta que para salvar en forma taxativa lo que plantea el mayor González, sugiere iniciar el encabezamiento del artículo que se refiere a las atribuciones de las municipalidades, en la siguiente forma: "Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 115 (artículo 21 de la Comisión) le corresponderá privativamente a las Municipalidades..."

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que de acuerdo a lo insinuado por el señor Guzmán, se tendría que hacer la distinción "sin perjuicio", en cada una de las instituciones que se han creado. A su juicio, es claro que las atribuciones que establezca la ley para el área metropolitana no podrán afectar las facultades que la Constitución otorga a otros organismos o instituciones, razón por la cual cree innecesaria la disposición.

El señor GUZMÁN en todo caso, pide que quede constancia en Acta de esta interpretación, que aunque bastante clara, podría suscitar dificultades.

—Se aprueba el artículo 116°, como inciso segundo del artículo 21°, y se acuerda dejar constancia en Acta de la interpretación solicitada por el señor Guzmán.

El señor ORTÚZAR (Presidente) somete a debate el párrafo 5° "Facultades de supervigilancia y problemas de competencia".

Sugiere a la Comisión, que el título del párrafo sea el siguiente: "Facultades de supervigilancia y cuestiones de competencia".

—Así se acuerda.

En discusión el artículo 117°— "El titular del Poder Ejecutivo tendrá las

facultades necesarias de supervigilancia sobre las autoridades y los organismos regionales, provinciales y comunales, a fin de velar por el cumplimiento de las políticas y planes, programas, proyectos y medidas que sean incompatibles con aquellos, sin perjuicio de disponer las sanciones que procedan. Además de lo anterior, el Jefe del Estado dictará normas para solucionar los conflictos de competencia que puedan suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales y locales”.

El señor Presidente propone la siguiente redacción para la primera parte del artículo 117°.

“El titular del Poder Ejecutivo tendrá facultades de supervigilancia sobre las autoridades y organismos regionales, provinciales y comunales, y velará por el cumplimiento de las políticas y planes de desarrollo nacional, pudiendo revocar o suspender los planes, programas, proyectos y medidas que sean incompatibles con aquellos”.

El señor EVANS señala que la supervigilancia del titular del Poder Ejecutivo respecto de las autoridades, por lo menos comunales, las entiende sólo en función del cumplimiento de las políticas y planes de desarrollo. Pero la redacción que el Presidente propone le otorga primero supervigilancia y, a continuación, agrega: “y velará”, con lo cual somete todas las actividades de las municipalidades a la supervigilancia del Ejecutivo, con lo que la autonomía desaparece. La frase debería continuar con la expresión “a fin de”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que la redacción con la observación del señor Evans quedaría así:

“El titular del Poder Ejecutivo tendrá facultades de supervigilancia sobre las autoridades y organismos regionales, provinciales y comunales a fin de velar por el cumplimiento de las políticas y planes de desarrollo nacional, pudiendo revocar o suspender los planes, programas, proyectos y medidas que sean incompatibles con aquellos”.

Agrega que la facultad de disponer sanciones no procede en este caso, por cuanto aparte de no determinar la naturaleza de ellas, podrían invadir atribuciones de otros organismos, como el Poder Judicial y la Contraloría.

El señor FERNÁNDEZ sugiere agregar en la parte pertinente las palabras “y organismos metropolitanos”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que la idea es que esta norma incluya a los organismos metropolitanos. El artículo empezaría diciendo:

“El titular del Poder Ejecutivo tendrá facultades de supervigilancia sobre las autoridades y organismos regionales, provinciales, comunales y metropolitanos.

El señor GUZMÁN manifiesta una duda general sobre este artículo. Le preocupa nuevamente el problema de imagen exterior que pueda proyectar este precepto. Si después de establecer toda una organización de funciones, atribuciones, etc., se dispone que el Jefe del Estado o el titular del Poder Ejecutivo lizar y llanamente puede revocar o suspender cualquier plan, programa o actividad, considera que esa norma se debe meditar algo más.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que en el hecho, y sobre todo, en este período de transición, el Poder Ejecutivo, para estos efectos, tendrá todos los medios para influir en forma tal de que no habrá posibilidad alguna de llevar a la práctica un programa de desarrollo que no cuente con su aprobación. Así, el Intendente va a depender del Intendente Regional y del Intendente provincial el Alcalde.

En cambio, como dice el señor Guzmán, la verdad es que el precepto en debate da la impresión de un poder absoluto para el Jefe del Estado, situación por la que considera inconveniente incorporarlo en el acta en proyecto.

El señor GUZMÁN expresa que el artículo en debate, en la parte que faculta al Presidente de la República para revocar o suspender los planes incompatibles, está de más. En efecto, todas las facultades que competen a las autoridades cuya designación depende del titular del poder Ejecutivo y que permanecen en sus cargos mientras cuenten con su confianza, deberán obedecer las instrucciones del Jefe de Estado, pues de lo contrario es probable que sean destituidas.

Con respecto a las facultades decisorias que se confieren a los Consejos Regionales de Desarrollo y a los Consejos de Desarrollo Comunal, estima que la ley debe ser cuidadosa por ahora, de no otorgarles demasiadas facultades en el decreto ley respectivo.

Por eso considera que la parte del artículo en debate tiene una presentación bastante negativa en la forma como está redactada.

El señor AYLWIN estima que, para salvar el problema de imagen que plantea el señor Guzmán, perfectamente podría disponerse que el titular del Poder Ejecutivo tendrá las facultades de supervigilancia que determinen las leyes.

Hace presente que la ley que ponga en marcha la regionalización deberá consagrar un mecanismo de esta especie, porque, contrariamente, a lo planteado por el señor Guzmán, la realidad es muy distinta. Sucede que, en la práctica, se han empezado a poner en movimiento algunos planes de desarrollo con desconocimiento de la autoridad central, que han sido, felizmente, superados; pero desde el momento en que ellos se institucionalizan a través de un Consejo de Desarrollo que tiene determinadas facultades, y si el Intendente Regional no representa la

inconveniencia de un acuerdo en el instante en que debe hacerlo y, por el contrario, solidariza plenamente con el Consejo, se podrá destituir al Intendente; pero esa medida no soluciona el problema, porque entre tanto el plan ya está en marcha y las medidas se hallan en ejecución.

Por lo tanto, el asunto es bastante delicado. No se trata de una cuestión teórica. Con régimen militar o sin él, estas cosas ocurren, agregó el señor Aylwin.

El señor ORTÚZAR (Presidente) acota que en el caso citado, la falla está en que el Intendente no representó en forma oportuna la inconveniencia del plan. Y, aunque se entregue la facultad a la ley, siempre podrá presentarse la misma falla.

El señor AYLWIN señala que por tal motivo debe existir una última instancia: El Presidente de la República, en conocimiento de un acuerdo que está en contradicción absoluta con la planificación, sin que el Intendente lo objetara, debe tener facultad para dejarlo sin efecto y revocarlo.

Considera muy delicada la inexistencia de un sistema de supervigilancia del Presidente de la República, el que, por lo demás, está consagrado en la actual Constitución Política.

Es preciso tener presente, agregó, que habrá una real desconcentración del Poder. O sea, se van a tomar una serie de decisiones muy importantes a nivel regional. Y si ellas están en contradicción con el presupuesto nacional, con los planes nacionales de desarrollo, se produciría la más grave anarquía.

Por eso, le parece que, para salvar el problema de imagen, tal vez puede establecerse que "el titular del Poder Ejecutivo tendrá las facultades de supervigilancia que determine la ley".

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que tal vez la solución podría encontrarse estableciendo que el titular del Poder Ejecutivo tendrá las facultades de supervigilancia que determine la ley sobre las autoridades y organismos regionales, provinciales, comunales y metropolitanas a fin de asegurar el fiel cumplimiento de las políticas y planes de desarrollo nacional.

—Acordado.

En seguida, el señor ORTÚZAR (Presidente) declara que el segundo inciso de este artículo plantea otra cuestión bastante delicada, y que dice relación a los conflictos de competencia. Allí se establece: "Además de lo anterior, el Jefe de Estado dictará normas para solucionar los conflictos de competencia que puedan suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales y locales".

El señor EVANS expresa que no puede entregarse a un decreto supremo establecer la autoridad que va a resolver el conflicto entre un Consejo de Desarrollo Comunal, por ejemplo, y un Intendente. No puede ser un decreto mediante el cual el Presidente de la República disponga que tal conflicto lo resolverá su Ministro del Interior, por ejemplo. El órgano que decide los conflictos de competencia, o lo señala la Constitución o lo señala la ley. El ideal es que lo señale la Constitución Política, agregó el señor Evans.

El señor ORTÚZAR (Presidente) consulta a la Comisión, si podría entregarse a la ley determinar las normas necesarias para solucionar los conflictos de competencia que pueden suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales y locales.

El señor AYLWIN señala que esta materia es, por su esencia, de índole constitucional y excepcionalmente de orden legal.

Por eso, propone que ojalá en esta misma Comisión se pudiera estudiar este problema: la forma de dar solución a los conflictos de competencia. Es un tema bastante delicado, tremendamente complejo y de solución nada fácil.

El señor ORTÚZAR (Presidente) cree que, como solución para el acta constitucional, estaría bien, la fórmula recién propuesta sin perjuicio de que después, naturalmente, en texto definitivo de la Constitución sea ésta la que establezca las normas, y ya con el conocimiento de la experiencia que se va a tener. En la práctica, tal vez ni siquiera va a ser necesario dictar el decreto ley: van a bastar las instrucciones que dé la autoridad central — porque la mayoría de los funcionarios son de su exclusiva confianza— para la solución de esos conflictos.

—Se aprueba como artículo nuevo, el precepto que faculta a la ley para consagrar las normas destinadas a solucionar dichos conflictos, con el agregado de las autoridades metropolitanas.

En seguida, el señor Presidente da lectura al artículo 118º, del proyecto de CONARA: "Los cargos de Intendentes Regionales, Intendentes y Alcaldes son incompatibles entre sí".

Ante una pregunta del señor Evans sobre si el Intendente Regional será a la vez Intendente de la provincia en cuya sede está, los señores González y Suárez responden negativamente.

A indicación del señor Aylwin, se acuerda no incluir en este artículo la mención a las "autoridades metropolitanas".

—Se aprueba el artículo.

El señor ORTÚZAR (Presidente), da lectura al artículo 119º, del proyecto de CONARA: "Cuando por razones de seguridad nacional la región o el país se



encuentre bajo estado de sitio, o en zona de estado de emergencia, o cualquier otro régimen legal de excepción, las autoridades civiles de la Administración Activa de las Regiones, Departamentos y Comunas quedarán subordinadas a la autoridad de las Fuerzas Armadas o Carabineros designados por el Ministerio del ramo, en la zona jurisdiccional correspondiente”.

La Mesa, agregó, sugiere algunas pequeñas modificaciones de redacción. El artículo podría decir: “Cuando por razones de seguridad nacional la región o el país se encuentre en estado de sitio, o en zona declarada en estado de emergencia o sujeta a cualquier otro régimen legal de excepción, las autoridades civiles dependientes de la Administración de las Regiones, Provincias o Comunas quedarán subordinadas a la autoridad de las Fuerzas Armadas o Carabineros designada por el Ministerio del ramo en la zona jurisdiccional correspondiente”.

El señor GUZMÁN formula indicación para suprimir las palabras iniciales: “Cuando por razones de seguridad nacional”.

El señor EVANS recuerda que existe una ley especial que faculta la declaración de zona de catástrofe y que pone a determinada zona, eventualmente, bajo jurisdicción militar; no siendo un problema de seguridad nacional.

El señor GUZMÁN solicita se precise bien en la redacción del texto que cuando la región que está declarada en estado legal de excepción es una región determinada, son las autoridades de esa región las que quedan subordinadas. Aunque fluye evidentemente de su espíritu, la redacción podría estimarse imperfecta en ese sentido. De ahí la necesidad de precisar. Propone iniciar la redacción de ésta disponiendo que: “Cuando el país o una región o una parte de ella. . .”.

El señor AYLWIN pregunta si la Contraloría quedaría comprendida en este artículo, ya que en la redacción de la mesa se suprimió la palabra “Activa” que seguía a “Administración”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que la Contraloría no es dependiente de la Administración. Precisamente, agregó, la palabra “dependientes” que introdujo en el nuevo texto fue para evitar que quedaran incluidos los Tribunales y la Contraloría. Ahora si hay otra manera más clara de expresarlo tanto mejor. Pero ése es el objeto: que queden incluidos en la norma los organismos dependientes de la Administración. La Contraloría es un organismo autónomo. Por lo demás, quedaría constancia en acta de que no se incluyen en la norma ni la Contraloría ni los Tribunales de Justicia, sino todos los órganos dependientes de la Administración propiamente tal.

El señor EVANS deja constancia en acta de su oposición a la ubicación que se le está dando a este artículo ya sea en la Constitución Política o en el

Acta Constitucional que se proyecta.

No se opone, agregó, a que el estado de sitio, o la zona de emergencia o cualquier otro régimen de excepción político o jurídico tenga determinados efectos. Pero, sí se opone a que quede en una. normativa constitucional destinada a reglamentar el sistema de Gobierno Interior y de Administración Interior una disposición que señala efectos de regímenes jurídicos de emergencia política.

La declaración de Estado de Sitio, de acuerdo a los preceptos constitucionales —con excepción del actual Estado de Sitio, porque está acompañado de otros mecanismos contemplados en el Código de Justicia Militar que hacen operantes los tribunales militares en tiempo de guerra normalmente en el país, se rige por el artículo 72 de la Constitución Política del Estado, él que sólo le da al Poder Ejecutivo la facultad de restringir la libertad personal.

Resulta que ahora, agrega el señor Evans, por la declaración de Estado de Sitio, prácticamente, cesarán todas las autoridades administrativas en sus cargos y quedarán subordinadas a las autoridades militares. La declaración de Zona en Estado de Emergencia, prosiguió, es un sistema muy especial contemplado en la Ley de Seguridad del Estado que tampoco establece un efecto jurídico tan extraordinariamente serio como el anterior. El señor Evans no se opone a que se den en definitiva estas facultades a las autoridades militares como efecto de la declaración del Estado de Sitio, del Estado de Emergencia, del Estado de Asamblea, de una ley de facultades extraordinarias, o de los regímenes jurídicos de emergencia más corrientes. Pero cree que la ubicación del precepto es técnicamente inaceptable, porque el solo efecto que se le está atribuyendo a todo el régimen de emergencia es el de subordinar las autoridades civiles a las autoridades militares, lo que, en su concepto, parece exagerado. Ello sí que contribuye a que nuestra imagen en el exterior sea seriamente perturbada, puntualizó el señor Evans.

A su juicio este es un extremo al cual no se le puede dar cabida en un texto constitucional.

Los efectos que para los ciudadanos tenga todo régimen jurídico de emergencia —Estado de Sitio, Estado de Asamblea, Ley de Facultades Extraordinarias, zonas de emergencia, zonas de catástrofe— deben ser medidos por el constituyente y por el legislador con extrema cautela, porque siempre atentan contra bienes jurídicos de categoría importante. De manera que, a su juicio, no es procedente llegar y establecer en un artículo aislado una disposición de esta magnitud y trascendencia, sin estudio más profundo. El señor Evans pregunta con absoluta franqueza ¿qué necesidad tiene en este momento el Gobierno de una disposición de esta naturaleza? cree que ninguna. De manera que se manifiesta otra vez, como ya lo hizo con anterioridad, por razones de técnica constitucional, contrario a este sistema, ahora por razones de imagen, de conveniencia y por la de carácter

jurídico que señaló. Hay que meditar mucho cuáles son los efectos que para las personas y para las autoridades trae todo régimen jurídico de excepción, finalizó diciendo el señor Evans.

El Mayor señor GONZÁLEZ al explicar el sentido de este artículo señaló que cuando asume una autoridad militar en una zona de Estado de Emergencia, según las leyes vigentes, la autoridad civil —el Intendente en los casos más específicos— conserva la supervigilancia de todos los aspectos administrativos de la provincia, situación que provoca en la práctica serios problemas de competencia. Por ejemplo, agregó, a la autoridad militar le corresponde mantener el mando de todas las Fuerzas Armadas, de Orden y de Investigaciones en la provincia declarada en estado de emergencia. Sin embargo, el Intendente mantiene la facultad de hacer detener a algunas personas, conforme a determinadas leyes. Entonces, en el Gobierno anterior se producía, por ejemplo, el hecho de que el Intendente deseaba hacer detener a determinado funcionario durante el “Paro de Octubre” y la autoridad militar negaba las fuerzas, por estimar que la detención iba en contra de la seguridad interior del país, ya que si se detenía a determinados dirigentes en lugar de colaborar a producir la tranquilidad del país, se obtenía su alteración. Entonces, se producía este tipo de conflicto: por un lado, la autoridad que ordenaba detener a determinados dirigentes y, por otro, la autoridad militar que se negaba a proporcionar la fuerza pública, porque no lo consideraba conveniente. Entonces, se producían todo tipo de problemas y discusiones mucho más graves de las que había que dar cuenta al Ministerio del Interior, al Ministerio de Defensa Nacional y hasta el Presidente de la República.

Entonces, pensando que ésta es una ley que tendrá vigencia durante un período de larga trayectoria, y suponiendo que en un futuro próximo puedan haber autoridades civiles, incluso designadas por el mismo Gobierno Militar, y paralelamente haya una autoridad militar, habrá que evitar hasta donde sea posible todo tipo de roces entre autoridades que en el fondo sirven una misma causa, que es la causa común del Gobierno.

El señor EVANS propone, entonces, restringir la aplicación del artículo solamente a la autoridad política y no a las otras que no tengan tal carácter.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL LARRAÍN CRUZ  
Secretario Accidental

# **REPÚBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

### **SESIÓN 32ª, CELEBRADA EN 16 DE ABRIL DE 1974**

Concluye la discusión particular del anteproyecto de reforma constitucional sobre regionalización del país.

#### **ANEXO DE DOCUMENTOS**

1. — Informe de la Comisión Constituyente recaído en el anteproyecto de reforma constitucional redactado por CONARA, que modifica los capítulos VIII y IX de la Carta Fundamental, relativos al Gobierno y Administración Interior del Estado, con el objeto de llevar a efecto la descentralización regional y desconcentración administrativa del país.
2. — Decreto Ley N° 573, de 12 de julio de 1974, relativo al ESTATUTO DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN INTERIORES DEL ESTADO.
3. — Decreto Ley N° 575, de 13 de julio de 1974, sobre REGIONALIZACION DEL PAIS.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Asisten, además, el Mayor Alejandro González y los señores Arturo Aylwin, Hernán García, Patricio Chellew, José Fernández y Helio Suárez.

Actúa como Secretario el señor Rafael Eyzaguirre.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que corresponde continuar ocupándose del proyecto que modifica la Constitución Política en lo relativo a la división política y administrativa del país, para los efectos de la regionalización.

Hace presente que, en su última sesión, la Comisión aprobó hasta el artículo 17, y posteriormente, constituida en Comité, despachó desde el artículo 18 hasta el 25, ambos inclusive.

A proposición del señor Ortúzar (Presidente), por no haberse formulado objeción, se declaran aprobados los artículos del proyecto despachados en Comité, que se consignan en el acta de la sesión anterior.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pone en discusión, en seguida, el artículo 26, cuya redacción ha sido propuesta por la Mesa en los siguientes términos: "Cuando el país, una región o parte de ella, se encuentre en estado de sitio o en zona declarada en estado de emergencia, o sujeto a cualquier otro régimen legal de excepción, las respectivas autoridades civiles dependientes de la administración quedarán subordinadas a la autoridad de las Fuerzas Armadas o de Carabineros designada por el Ministerio del ramo".

El señor EVANS advierte que no es su intención reiterar la objeción de fondo que le había merecido la institución de este artículo, pero que formulará algunas observaciones sobre la forma en que ha sido redactado.

Considera que tal disposición está concebida en términos demasiado amplios respecto de las atribuciones que, eventualmente, corresponderían a las autoridades de las Fuerzas Armadas o de Carabineros, puesto que, a su juicio, la expresión "subordinadas" implica que todas las autoridades civiles de la administración del Estado, de cualquier parte del territorio jurisdiccional, quedarían subordinadas a las órdenes o instrucciones de los jefes de plaza o de zona.

Estima que debe buscarse la forma de restringir el precepto a lo que, realmente, se pretende, ya que no le parece aconsejable que, en virtud de una zona de emergencia o de una zona de catástrofe, vale decir, de un

régimen jurídico de excepción, deban quedar subordinados al jefe de plaza, en una capital de región o de provincia, el jefe regional de Impuestos Internos, el Tesorero Provincial y las autoridades dependientes de otros Ministerios.

Expresa que, en su personal impresión, no es ésta, precisamente, la intención que ha tenido tanto CONARA como la Mesa de la Comisión para redactar este precepto en la forma expuesta, pues, entonces, significaría que, en el ámbito de la autoridad provincial o local, haría dejación de sus cargos toda la administración central del Estado, incluyéndose la administración descentralizada, con excepción de la Contraloría General de la República y de los Tribunales de Justicia.

Comprende, desde luego, las explicaciones dadas por el Mayor señor González, en oportunidad anterior, en el sentido de que se trata de evitar el juego de competencia que se produce cuando existe un régimen jurídico de emergencia en la zona o provincia, especialmente, entre el jefe militar y el Intendente respectivo, que es la primera y más importante autoridad civil, pero estima, al mismo tiempo, que dicha subordinación debe originarse dentro de la esfera de la autoridad política o administrativa, que es el Intendente, en este caso, el Intendente Regional, sin extenderse a todos los demás jefes de la administración, ya que parece desprenderse del precepto, en la forma en que se encuentra redactado, que todas ellas quedarían subordinadas al jefe de plaza, sin restricción ni límite alguno.

Enfatiza la inquietud que le asiste frente a la amplitud exagerada e inconveniente de esta norma, que podría originar problemas gravísimos muy superiores a los que se presentaban o podían presentarse cuando el Intendente asumía la jefatura de plaza.

Por otra parte, considera necesario perfeccionar la redacción del párrafo que dice: "Cuando el país, la región o parte de ella, se encuentre en estado de sitio o en zona declarada en estado de emergencia o sujeto a cualquier otro régimen legal de excepción, etcétera," por cuanto pueden existir otros regímenes constitucionales de excepción, tales como el estado de asamblea, por ejemplo, y ambos, el régimen legal de excepción —zona de catástrofe— y el régimen constitucional de excepción —estado de sitio, estado de asamblea o facultades extraordinarias— son conocidos con la denominación genérica de regímenes jurídicos de emergencia, razón por la cual prefiere sustituir la expresión "régimen legal" por "régimen jurídico", que incluye cualquier estatuto excepcional que pudiera regir en una parte o en la totalidad del territorio de la República.

El señor SILVA estima procedente conformar el precepto en debate al espíritu y a los términos señalados por el señor Evans, dándosele, por ejemplo, la siguiente redacción, sin perjuicio, por supuesto, de las enmiendas que se estime prudente introducirle: "Cuando el país, la región o parte de ella, se encuentre en estado de sitio o en zona declarada en estado

de emergencia o sujeto a cualquier otro régimen legal de excepción, las respectivas autoridades civiles dependientes de la Administración deberán sujetarse a las decisiones que se adopten con relación al respectivo estado excepcional, dentro de las atribuciones que le correspondan, por las autoridades de las Fuerzas Armadas o de Carabineros designadas”.

Fundamenta esta sugerencia en el hecho de que, a su juicio, no se persigue convertir a los institutos armados en organizaciones técnicas en programas de habitación o construcción o de cualquiera otra materia especial, sino que lograr que la actuación de las autoridades civiles y de todas las reparticiones de las Fuerzas Armadas se sujeten a las decisiones que se adopten en relación al estatuto excepcional, dentro de sus atribuciones, por las autoridades que se encuentren enfrentando la emergencia, vale decir, que la sujeción debe entenderse, exclusivamente, en función del aspecto relativo a la situación excepcional de que se trata.

El señor OVALLE disiente de la opinión del señor Silva, en atención a que tal limitación podría crear problemas de acción en circunstancias críticas como son, precisamente, las que determinan el establecimiento de regímenes legales o constitucionales de excepción, pero en consideración a las explicaciones dadas por el Mayor señor González acerca de la necesidad de redactar esta norma en forma de evitar un enfrentamiento o una confusión de atribuciones entre el Intendente y el respectivo jefe militar, estima que dicho precepto, con algunas enmiendas de redacción, puede mantenerse, aplicando a las autoridades de las Fuerzas Armadas o de Carabineros una redacción semejante a la que contiene el artículo 5º del proyecto, referente a las facultades del Intendente respecto de los servicios de la Administración, que expresa: “Al Intendente le corresponderá, asimismo, la superior dirección de los servicios dependientes de la administración civil del Estado existentes en la región y velar por la debida coordinación de los mismos”. Agrega que, según su opinión, estas son las facultades que se pretende otorgar a las autoridades de las Fuerzas Armadas y de Carabineros en los casos antes mencionados.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera que la solución que podría corresponder a la intención del artículo en estudio, ha sido insinuada, en cierto modo, por el señor Evans y podría consistir en que, en realidad, el precepto se refiera a las autoridades civiles, es decir, al Intendente e Intendente Regional, puesto que, de acuerdo con la legislación actual, al producirse un estado de emergencia, el Intendente queda supeditado al Jefe de Plaza, y en consecuencia, las atribuciones de esas autoridades civiles deberán ejercerse en conformidad a las instrucciones impartidas por el Jefe de Plaza.

El señor EVANS pregunta al Mayor González si es efectivo que, comúnmente, las situaciones conflictivas entre las autoridades militares y el Intendente se han referido a aspectos del orden público, o sea, dicho en otros términos, los problemas surgidos en las zonas de emergencia entre las

autoridades militares y las civiles no han tenido atinencia con la esfera de atribuciones de estas últimas, como podría ser, por ejemplo, con materias de salud.

El Mayor GONZÁLEZ expresa que, generalmente, ese tipo de problemas han tenido relación directa con el orden público.

El señor OVALLE manifiesta que aún cuando personalmente el término "subordinación" no le parece inadecuado, propone una simple redacción cuyo texto sería: "Cuando el país, una región o parte de ella se encuentre en estado de sitio, etcétera, corresponderá a las autoridades de las Fuerzas Armadas o de Carabineros la superior dirección de los servicios dependientes de la administración civil del Estado existentes en la región, y velar por la debida coordinación de los mismos".

El señor SILVA coincide con la opinión del Mayor señor González en cuanto los problemas surgen entre las autoridades militares y civiles, en un estado de emergencia, en aspectos referentes al orden público, y sobre este punto cita un ejemplo práctico, en el cual, ante una situación de emergencia, las Fuerzas Armadas solicitan un inmueble con el fin de destinarlo a la habitación de 500 personas, siendo objetada esta petición por los servicios técnicos correspondientes por razones de seguridad o higiene, surgiendo, entonces, la interrogante de si las Fuerzas Armadas podrían o no — aduciendo necesidades urgentes e impostergables— adoptar la decisión técnica responsable de instalar allí a las personas mencionadas, no obstante las objeciones formuladas.

Señala que, por tales circunstancias, opina que las decisiones deberán considerar la emergencia, pero no pueden importar la subordinación total de la técnica humana a las Fuerzas Armadas, que, por bien intencionadas y sabias que sean, no tienen la omnipotencia ni la omnisciencia suficientes para asumir tan vastas y variadas responsabilidades. Agrega que, en consecuencia, la subordinación debe estar relacionada con la emergencia y con los motivos del estado excepcional, pero no puede transformarse en la subordinación total de la plena responsabilidad puesto que las Fuerzas Armadas no pueden asumirla más allá de las limitaciones humanas.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sintetiza, someramente, los términos en que se ha desarrollado el debate del artículo 26 del proyecto, y consulta al Mayor señor González si la proposición de la Mesa en cuanto se refiere a limitar o referir específicamente al Intendente Regional o al Intendente de la provincia, la subordinación de las autoridades civiles a las Fuerzas Armadas en los casos de emergencia señalados, interpreta o no, realmente, el espíritu de la decisión, pues, a juicio suyo, tal proposición trasunta una forma de restringir el precepto, desde luego, a una determinada autoridad, y parece lógico que al originarse un régimen jurídico de excepción, la autoridad del Intendente quede, en tal evento, supeditada a las Fuerzas Armadas o de Carabineros, que fueron designadas para dicha finalidad.



El Mayor GONZÁLEZ advierte que, precisamente, el problema incide en que, en la práctica, se produce un paralelismo de autoridad entre el Intendente y el Jefe de la zona en estado de emergencia, y se trata, entonces, de evitar esas dificultades, originadas en la propia Constitución, que entrega al Intendente "la superior supervigilancia" de la Administración Pública, expresión que provoca toda clase de confusiones.

El señor EVANS estima que, para evitar dudas en la interpretación del texto, podría establecerse, derechamente, que en los períodos de zona de emergencia o de otro régimen jurídico de excepción, quedará suspendida la autoridad del intendente regional y del intendente de la provincia.

La señora ROMO concuerda con la proposición del señor Evans, por cuanto el otorgamiento a la autoridad militar de las atribuciones de, los Intendentes hace suponer que a aquella le corresponderá asumir todas las facultades de estos funcionarios y tendrá, en consecuencia, la superior dirección y coordinación de los servicios públicos de la respectiva zona de emergencia.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sugiere aprobar la redacción propuesta por el señor Evans como complemento del texto redactado por la Mesa.

El señor OVALLE insiste en que deben otorgarse derechamente a las autoridades militares las facultades que corresponden a los Intendentes.

El señor EVANS advierte que los Intendentes tienen, además, otras facultades que las señaladas en el artículo 5º, y la redacción propuesta podría implicar el otorgamiento de las atribuciones genéricas del texto constitucional, con exclusión de otras, que permanecerían en la órbita de las facultades de los Intendentes, lo que originaría serios problemas.

Considera conveniente dejar claramente establecido que en los casos de zonas declaradas en estado de emergencia, los Intendentes deben quedar suspendidos de sus cargos y sus atribuciones las ejercerá el jefe de plaza respectivo. Agrega que, en su opinión, la primitiva redacción del precepto le indujo a pensar que el jefe de plaza quedaba con atribuciones dentro del campo de acción de los respectivos funcionarios del Estado, lo que, en realidad, no ocurre, pues, el Intendente carece de facultades respecto de las autoridades civiles y éstas no quedan subordinadas a él.

El señor OVALLE expresa que la sugerencia del señor Evans es más amplia que el texto del precepto en discusión, pues, a su juicio, al Intendente le corresponde la superior dirección de la Administración Civil del Estado, y en ese sentido, los funcionarios de los respectivos servicios están subordinados a él, pero, en todo caso, dicha proposición le parece mejor por su mayor amplitud y porque las facultades de los intendentes quedan delimitadas con más precisión.

El señor AYLWIN desea dejar establecido con claridad que, en la especie, las

facultades que en los casos de emergencia serán ejercidas por la autoridad militar, corresponden tanto a la de los Intendentes Regionales como a la de los Intendentes Provinciales.

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace presente que el alcance del señor Aylwin es tan exacto que la Mesa había formulado, en este aspecto, la siguiente proposición: "Cuando el país, una región o parte de él se encuentre en estado de sitio o en zona declarada en estado de emergencia o sujeta a cualquier otro régimen jurídico de excepción, las atribuciones del Intendente Regional y del Intendente Provincial serán ejercidas por las autoridades de las Fuerzas Armadas o de Carabineros designadas por el Ministerio de Defensa".

El señor GUZMÁN pregunta si la expresión "otro régimen jurídico de excepción" tiene una acepción absolutamente unívoca o podría dársele una interpretación distinta, y sugiere, al mismo tiempo, por estimarlo más conveniente, referirse, concretamente, al estado de asamblea, al estado de sitio o a la zona de emergencia.

El señor EVANS acota que se encuentra vigente una ley que data del año 1965, por la que se faculta al Poder Ejecutivo para declarar zonas de catástrofes en casos de terremotos, inundaciones, etc., en los cuales puede designarse jefes de plaza a autoridades militares con atribuciones muy superiores a las que ejercen, normalmente, las autoridades civiles, en razón de la naturaleza de dicha emergencia. Agrega que, en el futuro, podría surgir otra idea en torno, por ejemplo, de la Ley de Seguridad del Estado, similar a una zona de emergencia conformándose, en esta forma, diversos casos de regímenes jurídicos de emergencia de origen legal, puesto que no están previstos en la Constitución.

El señor SILVA señala que sería conveniente aprovechar esta oportunidad para uniformar criterios en el sentido de que no pueden existir otros estados excepcionales de emergencia que aquellos que, explícitamente, están mencionados en la Constitución.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que no le merece ninguna duda que, al referirse al régimen jurídico de excepción, se está aludiendo a un régimen ajustado a derecho, y para que sea tal, debe estar de acuerdo con la Carta Fundamental, vale decir, que no puede existir un régimen legal de excepción que no se encuentre, necesariamente, basado en la Constitución.

Aclara que la modificación fue propuesta por el señor Evans con el exclusivo objeto de evitar la interpretación de que la expresión "régimen legal" excluye al régimen constitucional de excepción.

El señor EVANS señala que existe, además, otro régimen constitucional de excepción, que no se menciona en el texto en discusión, cual es el estado de asamblea.

El señor OVALLE advierte que el artículo 44 de la Constitución Política contempla, también, otro régimen constitucional de excepción.

El señor GUZMÁN manifiesta que aludía a los dos sistemas propiamente tales: el del artículo 72º, N° 17, y a la zona de emergencia, que el Ejecutivo tiene a su disposición, pero considera que no deben olvidarse otros regímenes de excepción, como por ejemplo, el del artículo 44º, referente sólo a algunos derechos constitucionales, como el de reunión, de prensa y libertad personal, y justamente, como depende del Ejecutivo la declaración de zona de emergencia, lo estima suficiente, puesto que será esa autoridad la que determinará, por esta vía, si desea o no producir el efecto señalado en el artículo indicado.

Agrega que, mientras el Gobierno sea ejercido por las Fuerzas Armadas y de Carabineros, no se advierte ningún problema, pues, son ellos quienes determinan si en un momento futuro —en el supuesto de que un Intendente no sea militar— se desea o necesita que la autoridad militar declare zona de emergencia, y en un eventual gobierno civil, ésta tendría plena facultad para declarar zona de emergencia con el fin de producir estos efectos, pero, en todo caso, debe quedar la posibilidad de que otros regímenes de excepción no generen estos efectos, que son drásticos. Considera posible crear o que, en el futuro, se configuren otros regímenes de excepción, con efectos más intrascendentales, en determinados momentos, y como el Gobierno, entonces, tiene la facultad de declarar zonas en estado de emergencia, por su sola voluntad, a diferencia del estado de sitio, en que el Congreso Nacional interviene de alguna manera dentro del sistema tradicional, en su opinión, le parece suficiente.

Destaca, en seguida, la duda que le asiste en cuanto a la interpretación más amplia y discutible que puede dársele a la expresión “régimen jurídico de excepción”, ya que, si bien todos tienen el concepto y dan una interpretación rigurosa del texto, podría, en un caso extremo atribuirse a tal precepto un alcance muy distinto, como podría ser, por ejemplo, el establecimiento de un sistema tributario especial para una determinada zona del país situación que estima prudente precaver.

El señor OVALLE propone redactar el precepto con la expresión “otro régimen constitucional o legal de excepción de la misma naturaleza”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que la proposición del señor Guzmán podría constituir una solución si se diera al artículo la siguiente redacción: “Cuando el país o una región o parte de ella se encuentre en estado de sitio, en estado de asamblea o en zona declarada en estado de emergencia, las atribuciones que correspondan a los Intendentes Regionales...”

Los señores AYLWIN y EVANS preguntan qué ocurriría con las facultades de los Intendentes en el caso de estado de guerra.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que el estado de asamblea, justamente, procede cuando una o más provincias son invadidas o amenazadas de guerra.

El señor EVANS considera que no siempre el estado de guerra coexiste con el estado de asamblea, ya que puede o no haber estado de asamblea en ninguna parte o puede no haber estado de guerra y por el hecho de ser invadida una provincia, existir estado de asamblea.

El señor SILVA estima conveniente establecer un precepto que comprometa, en el menor grado posible, el futuro de la reforma constitucional.

El señor OVALLE considera que la disposición en debate no compromete en nada el trabajo de la Comisión, y para los efectos de clarificar, todavía más, el precepto en discusión, propone la expresión "o sujeto a cualquier otro régimen jurídico constitucional o legal de excepción de la misma naturaleza".

La señora ROMO y el señor EVANS concuerdan con la sugerencia del señor Ovalle.

El señor GUZMÁN explica que su propósito es el de evitar que la autoridad se encuentre, en un momento determinado, forzada a producir un efecto que, tal vez, no desea provocar y no pudiera emplear, entonces, un instrumento que podría serle de utilidad, vale decir, a su juicio, se trata de precaver la existencia de un dilema para la autoridad en determinadas circunstancias, a través de un sistema o régimen de excepción de tipo intermedio, que le dé la posibilidad al Gobierno de declarar en tal situación algún régimen de excepción que pueda serle útil, sin que, necesariamente, se generen estas consecuencias, pero, reservándosele al mismo tiempo al Ejecutivo, como una potestad, la posibilidad de producir esos efectos o consecuencias cuando lo estime conveniente, como sucede, por ejemplo, con el estado de emergencia.

El señor SILVA expresa que la sugerencia del señor Guzmán se resume en sustituir la frase "quedarán subordinadas" por "podrán quedar subordinadas".

El señor EVANS considera exagerado que la Constitución contenga un efecto jurídico que se produzca ipso facto, de pleno derecho, por el solo hecho de decretarse o de sobrevenir un régimen de excepción, pues, podría ocurrir que el Ejecutivo necesite declarar en estado de sitio o en estado de emergencia un punto determinado del territorio nacional y considere a la vez, que el Intendente Regional está en condiciones de resolver adecuadamente el problema suscitado, sin quedar subordinado a la autoridad militar, vale decir, entonces, que este aspecto debe quedar transformado en una potestad del Ejecutivo, pero, de ninguna manera, conformar un efecto que emane del texto constitucional.

El señor OVALLE se refiere a un aspecto de mecánica constitucional, que incide en la necesidad de establecer cada régimen de excepción, conjuntamente, con sus respectivos efectos, y agrega que, en atención a que se trata de una situación de emergencia, que comprende muy bien, ha concurrido a su aprobación en la inteligencia de que la disposición constitucional definitiva deberá precisar los efectos de cada régimen de excepción, porque, en caso contrario, no se justificaría ninguno de éstos.

Prosigue reiterando que, desde su personal punto de vista, le parece acertado, atendidas las circunstancias que vive el país y el período de vigencia que tendrá esta disposición, consignar estos preceptos, más aún, si el Ejecutivo los estima convenientes, pero debe, en todo caso, dejarse testimonio de que la técnica constitucional requiere que cada régimen de excepción contenga las normas que son consecuencia de su declaración y no estas disposiciones de orden general, y señala al respecto, la necesidad, por ejemplo, de que en el estado de guerra las autoridades civiles queden subordinadas a la autoridad militar, como también, en el estado de asamblea, si se conserva su actual naturaleza.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sugiere dividir la discusión en dos partes, puesto que se trata de dos conceptos diferentes del mismo artículo, e iniciar, naturalmente, la discusión de la primera parte del precepto, atinente a la definición de los estados de emergencia señalados. Agrega que existen dos proposiciones al respecto: una, del señor Guzmán, en el sentido de que se indique, específicamente, cuáles son estos estados de emergencia, vale decir, el estado de sitio, el estado de asamblea, la zona declarada en estado de emergencia y el estado de guerra; y otra proposición, tendiente a mantener los conceptos actuales de la disposición, refiriéndolos a cualquier otro régimen jurídico de excepción.

El señor EVANS expresa que la proposición del señor Ovalle le satisface plenamente.

El señor GUZMÁN considera que, en realidad, el fondo del problema reside en la calidad imperativa o facultativa que se asigne a la declaración, puesto que si es facultativa, su indicación carece de todo sentido, más todavía, si su propósito es, precisamente, precaver al Ejecutivo de una situación forzada.

Advierte que en el trasfondo de esta materia, observa otro aspecto que el Mayor señor González aludió en su intervención, cual es el de dejar expresamente establecido que si se recurre a la autoridad militar, ésta debe reemplazar al Intendente en los términos señalados por el señor Evans, o bien, no se recurre a ella, pero, en todo caso, deberá evitarse lo sucedido en el pasado, en que la autoridad militar quedaba en situación de incertidumbre en cuanto a sus facultades respecto de la autoridad civil, que coexistía con ella.

El señor ORTÚZAR (Presidente) estima que no existiría dificultad alguna en que la Comisión aceptara la sugerencia formulada por el señor Evans, en el sentido de que ésta sea una facultad del Titular del Poder Ejecutivo, puesto que no tiene objeto forzar el efecto, y que, necesariamente, el Intendente debe quedar subordinado a la autoridad militar, más aún, si puede suceder que el propio Ejecutivo no tenga interés en que ello ocurra.

El señor OVALLE sugiere una fórmula inversa, vale decir, que no se consigne en el texto la frase "podrán quedar" sino "quedarán subordinados a la autoridad de las Fuerzas Armadas", de manera que si el Ejecutivo no desea que el Intendente quede subordinado a la autoridad militar, debe manifestarlo expresamente, y en caso contrario, dicho funcionario queda subordinado.

El señor EVANS se inclina a considerar, atendida la naturaleza tan excepcional del efecto señalado, que exista al respecto una manifestación de voluntad del Ejecutivo de que así ocurra, a lo que se agrega el hecho de que los Intendentes Regionales tendrán tal categoría que será indispensable que no se produzca un efecto automático, sino que la autoridad proceda a efectuar una declaración expresa de zona de emergencia y de la suspensión simultánea del respectivo Intendente por el período que ella dure, lo que permitirá informar oportunamente tanto a las autoridades como a los gobernados.

El señor OVALLE señala que con su proposición ocurriría una situación similar y que su pensamiento se remonta al pasado, cuando se formulaban declaraciones con el objeto de obtener un beneficio político del prestigio de las Fuerzas Armadas, razón por la que prefiere la otra redacción propuesta, que obligaría al Ejecutivo a manifestar, expresamente, su deseo de excluir a las Fuerzas Armadas de la facultad en discusión.

El señor ORTÚZAR (Presidente) estima que existiría acuerdo, no obstante la opinión disidente del señor Ovalle sobre este aspecto, en el sentido de que el Ejecutivo disponga de una facultad que ejercerá cuando lo estime conveniente, en cuanto se refiere a que las atribuciones del Intendente Regional o Provincial sean ejercidas por las autoridades militares designadas por el Ministro correspondiente.

Opina que la primera parte del artículo 26 quedaría sin mayores enmiendas, y el texto, en consecuencia, redactado, más o menos, como sigue: "Cuando el país, una región o parte de ella, se encuentre en estado de sitio, en estado de asamblea o en zona declarada en estado de emergencia o sujeta a cualquier otro régimen jurídico de excepción, el titular del Poder Ejecutivo podrá disponer, por decreto fundado, que las atribuciones que corresponden al Intendente Regional y al Intendente de la provincia, sean ejercidas por la autoridad de las Fuerzas Armadas o de Carabineros designada por el Ministro del ramo".

Los señores SILVA y EVANS sugieren suprimir la frase “por decreto fundado”.

Los señores EVANS y OVALLE concuerdan en que debe mantenerse la frase: “cualquier otro régimen jurídico de excepción de similar naturaleza”.

El señor GUZMÁN manifiesta su acuerdo con la redacción propuesta por la Mesa, y sin perjuicio de ello, estima que es necesario agregar una frase — que no influye en la redacción propuesta— que podría contener la idea de que “en los casos en que el titular del Poder Ejecutivo no haga uso de esta facultad, no podrá recurrir a las Fuerzas Armadas para que ejerzan funciones excepcionales”, con lo cual, a su juicio, se evitaría el problema suscitado en otras épocas, en que, por una parte, se requiere la presencia de las Fuerzas Armadas, y por otra, se les enerva en la labor que se les encomienda. Considera que el texto, como ha sido redactado, posibilita al titular del Poder Ejecutivo para entregar las facultades del Intendente a las autoridades militares al declarar la zona de emergencia, pero le queda abierta la posibilidad de que, junto con dicha declaración, genere la designación de jefes de plaza y no se entreguen a éstos las facultades correspondientes.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que con la nueva redacción no se planteará la situación expuesta por el señor Guzmán, y que surgió anteriormente, por cuanto, al establecerse que el Titular del Poder Ejecutivo podrá disponer que las atribuciones del Intendente Regional y Provincial sean ejercidas por las Fuerzas Armadas, se entiende, sin duda, en el aspecto constitucional, que en todos los casos en que así no lo resuelva, los Intendentes conservarán la plenitud de sus facultades.

El señor GUZMÁN acota que no se desprende del texto que lo señalado sea incompatible con la designación de jefes de plaza, de acuerdo con preceptos legales vigentes o que se dicten en el futuro.

El señor EVANS aduce que es posible que el Intendente Regional o Provincial conserven la plenitud de sus atribuciones en el caso de que se designe un jefe de plaza y el Ejecutivo no disponga que tales atribuciones sean ejercidas por éste, pero considera que debe tenerse presente que, por mandato de la Constitución y de la ley, el jefe de plaza tiene una esfera propia de atribuciones, de modo que ambos representantes actuarán en el ámbito de sus facultades, porque así lo desea el Ejecutivo, quien resolverá a su criterio las contiendas o conflictos que se originen entre ellos. Agrega que, en todo caso, si el Titular del Poder Ejecutivo aprecia la situación como delicada o grave, puede confiar al jefe de plaza las atribuciones que le son propias, más las del Intendente.

El señor ORTÚZAR (Presidente) advierte que el artículo 24° del proyecto previene que la ley dictará las normas para resolver las cuestiones de competencia que se susciten entre las autoridades nacionales, regionales,

provinciales, comunales y metropolitanas, y es posible, entonces, que eventualmente, esté en condiciones de solucionar, también, este tipo de situaciones o conflictos.

El señor GUZMÁN estima que, en opinión suya, no se plantea en este caso un conflicto de competencia, sino que se trata de solucionar el problema no sólo desde el punto de vista del Titular del Poder Ejecutivo, sino que, también, del de las Fuerzas Armadas, por cuanto, en aplicación de leyes vigentes o que en el futuro se dicten, se puede establecer que, ante el estado de emergencia, el Ejecutivo podrá conferir al jefe de plaza facultades específicas, y queden, en esta forma, subsistentes dos regímenes: uno, en que reemplaza al Intendente, según el precepto constitucional en análisis, y otro, conforme al cual ejerce funciones en virtud de una ley común. Agrega que, en esta materia, el Titular del Poder Ejecutivo tiene la facultad de elegir y decidir, pero no así las Fuerzas Armadas, que advierten diversas dificultades a través de la segunda de las fórmulas que ha señalado, especialmente, porque de ella derivan situaciones engorrosas que entraban el ejercicio de las funciones extraordinarias que se les solicita y las dejan en situación inconfortable al ejercer atribuciones que coexisten con otras similares de los Intendentes.

A su juicio, debe quedar perfectamente claro que, frente a las facultades excepcionales que puede tener un jefe de plaza —y que pueden invadir parte de las atribuciones de las autoridades civiles— la disposición debe entenderse en el sentido de “o esto o nada”.

El señor SILVA disiente de las observaciones del señor Guzmán en este aspecto, puesto que, a su juicio, no es posible hacer confianza en el Ejecutivo, dándole atribuciones y posibilidades, y simultáneamente, formular dudas y aprensiones acerca de la forma en que ellas serán ejercidas.

La señora ROMO considera que el planteamiento del señor Guzmán carece de grandes fundamentos, puesto que el proyecto en discusión es un estatuto que regirá durante el actual gobierno, y en consecuencia, éste decidirá si es o no conveniente, en determinados momentos, mantener las atribuciones del Intendente o proceder a suspendérselas, y agrega que, en cambio, en su opinión, debe establecerse que esas facultades podrán ejercerse mientras dure el estado de emergencia, aspecto éste que no se consulta en la redacción propuesta.

El señor GUZMÁN estima necesario, en todo caso, dejar constancia en el acta de esta sesión, del verdadero alcance de la interpretación dada a este precepto, pues, en esta materia no debe actuarse con ligereza, en la suposición de que la norma regirá sólo durante el actual Gobierno, y considera aconsejable dejar solucionados los problemas en los mismos términos en que se han planteado en anteriores reuniones, vale decir, que nada entrase lo que sea necesario a este Gobierno, pero que, al mismo



tiempo, es indispensable prever, dentro de lo posible, aquello que pudiera constituir un peligro o un riesgo en otro régimen, evitándose, así, graves consecuencias futuras.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera que la mayoría de la Comisión concuerda en que no existe problema acerca de este precepto, puesto que, si estas facultades corresponden normalmente a los Intendentes Regionales, y por excepción se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo para que ellas sean ejercidas por representantes de las Fuerzas Armadas, en todos aquellos casos en que el Gobierno lo estime conveniente, los Intendentes Regionales y Provinciales conservarán la plenitud de sus facultades y no se producirá la dualidad de atribuciones que se ha señalado.

El señor GUZMÁN pregunta si sería o no inconstitucional una ley que entregara al Titular del Poder Ejecutivo la declaración de zona de emergencia o de otro régimen legal de excepción, con el objeto de dar tales y cuales facultades del Intendente a las autoridades militares.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera que el Titular del Poder Ejecutivo puede entregar a las autoridades militares, en la situación mencionada, todas o sólo una parte de las atribuciones del Intendente.

El señor GUZMÁN opina que, precisamente, lo que se desea evitar es que entregue, en dicho caso, sólo una parte de esas atribuciones y coexistan, entonces, dos autoridades con funciones no delimitadas. Enfatiza su propósito de que, específicamente, es esta eventual dualidad de funciones lo que se pretende evitar y es esta interpretación —conforme a lo que la mayoría de la Comisión entiende— la que estima conveniente dejarla claramente incorporada en el acta, que concuerda, por otra parte, con la proposición del señor Evans, puesto que, en caso contrario, sería más lógico establecer que podría entregarse el total o una parte de tales facultades.

El señor EVANS agrega que su sugerencia fue todavía más precisa, pues, señaló que el Intendente, en la situación prevista, quedaba suspendido de su cargo, para evitar mayores problemas.

El señor GUZMÁN manifiesta que quedaría satisfecho si en el acta se consignara que el sentido de la disposición es muy claro en cuanto a que ninguna ley, sin contrariar el precepto constitucional, podría facultar al Titular del Poder Ejecutivo para confiar, en un régimen de excepción parte de las funciones del Intendente a la autoridad militar, y que dicho Titular estará obligado a optar entre utilizar ese mismo precepto constitucional o simplemente, no recurrir a la autoridad militar para el ejercicio de las funciones que son propias de las autoridades administrativas.

El señor OVALLE concuerda con la proposición del señor Guzmán, porque corresponde al espíritu con que se ha desarrollado la discusión de este tema.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que quedaría constancia en el acta de que el espíritu de la disposición es el de que el Intendente, cuando se ejerce esa facultad, queda suspendido de su cargo.

El señor EVANS acota que, en este evento, el Ejecutivo no podría dar a la autoridad militar una cuota o parte de las atribuciones del Intendente.

El señor GUZMÁN puntualiza que el sentido más exigente de la interpretación del precepto en discusión, es el de que no se podría dictar, sin contrariar la norma constitucional, una ley en virtud de la cual se facultara al Titular del Poder Ejecutivo para hacer entrega de parte de las atribuciones del Intendente a la autoridad militar, durante la vigencia de estos estados de excepción.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera obvio que si el Intendente se encuentra suspendido constitucionalmente, no puede reservar una parte de sus atribuciones.

El señor EVANS estima que, con el precepto constitucional referido, el Intendente puede quedar suspendido, y si el Ejecutivo, si lo desea, hace o no entrega de sus atribuciones a la autoridad militar.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pregunta si existiría algún inconveniente en redactar la disposición en los términos siguientes:

“En tal caso, o sea, cuando se ejerza la facultad, los Intendentes Regionales quedarán suspendidos de sus cargos mientras dure la situación de emergencia”.

El señor GUZMÁN opina que, en esta forma, se presenta el mismo problema inicial de la discusión, cual es el de si podría dictarse una ley que autorizara al Presidente de la República para entregar a la autoridad militar parte de las facultades del Intendente.

El señor OVALLE estima que ése es, precisamente, el motivo por el cual debe dejarse testimonio en el acta de la interpretación del precepto.

El señor SILVA manifiesta su desacuerdo con la petición de dejar constancia en el acta del alcance de la interpretación de esta norma, porque, a su juicio, se tiene o no confianza en el Jefe de Estado, al que se le entregan holgadas atribuciones para un objetivo determinado, y considera que no es posible desdoblarse jurídicamente un motivo político, puesto que la política es la dirección unitaria, responsable, y a veces, trágica del bien común, y por razones históricas, la conducción política del país no permite tal desdoblamiento.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que la mayoría de la Comisión, con el voto contrario del señor Silva, acoge la sugerencia del señor Guzmán en el sentido de dejar testimonio en el acta de la interpretación anteriormente expuesta.

El señor OVALLE estima que, a su juicio, no se trata, como lo ha planteado el señor Silva, de un problema de confianza en el Ejecutivo, sino que de dejar constancia de que cualquier ley que pudiera otorgar al Ejecutivo la facultad de discriminar en cuanto a las atribuciones del Intendente, en los casos previstos en el debate, sería inconstitucional, y en todo caso, de existir desconfianza, ella afectaría al legislador, pero, de ningún modo, al Ejecutivo.

El señor GUZMÁN aduce que, además, no puede plantearse la alternativa de confianza o desconfianza total, sino que puede perfectamente, existir una confianza limitada.

El Mayor señor GONZÁLEZ manifiesta que el problema se origina por las razones ya anotadas en el curso de la discusión, pero estima conveniente recordar las características del momento en que este artículo de excepción entraría a regir, vale decir, en situaciones extraordinarias, cuando las atribuciones normales de la autoridad civil han sido sobrepasadas por los hechos —catástrofe, guerra, epidemia, desorden institucional— y si así no ocurriere, no se habría declarado el estado de sitio o la zona de emergencia.

A su juicio, la incongruencia del precepto radica en que, decretándose la situación excepcional indicada y creándose la autoridad de las Fuerzas Armadas con atribuciones superiores a las normales, podría ocurrir que si el Ejecutivo lo estima conveniente, entregara atribuciones, en mayor o menor grado, a la autoridad militar, y en caso contrario, el Intendente Regional podrá quedar con todas sus atribuciones, aún superiores a las habituales, puesto que reunirá facultades atinentes al gobierno interior y a la administración, con lo que se podrá originar una incongruencia mayor que la que se pretende evitar con el precepto en discusión. Agrega que, por estas razones, considera que si se entregan atribuciones, deben ser totales, o en su defecto, no entregar ninguna cuota o parte de ellas.

El señor ORTÚZAR (Presidente) observa el problema en forma diferente, por cuanto estima que el Titular del Poder Ejecutivo ejercerá esta atribución de modo discrecional, cuando sea realmente necesario, en la seguridad de que dicha autoridad superior del país velará por el bien común, y si se crea un problema de desconfianza—al decir del señor Silva— obviamente, no se podría legislar en forma normal.

Reitera que es esta la razón por la que no se deseaba constreñir demasiado al Titular del Poder Ejecutivo, porque, puede ocurrir, inclusive, que las Fuerzas Armadas no estimen necesario, en una determinada región, hacerse cargo de las atribuciones del Intendente y del Gobernador, y como el Titular

del Poder Ejecutivo es el Jefe del Estado y a su vez, Generalísimo de las Fuerzas Armadas, parece lógico confiarle esta atribución en calidad de facultativa, motivo por el que, además se ha propuesto por el señor Evans sustituir el carácter imperativo del precepto por otro de índole facultativa.

El señor OVALLE pregunta cuáles efectos producirá, por ejemplo, la declaración de estado de emergencia, y cómo se concebirá el estado de emergencia sin la intervención de las Fuerzas Armadas, puesto que ellas quedarán supeditadas a la autoridad del Intendente si el Ejecutivo no formula declaración explícita en contrario, vale decir, si no ejerce la facultad que se propicia.

El señor EVANS recuerda que en la ley de Seguridad del Estado se contempla la zona en estado de emergencia y sus efectos.

El Mayor señor GONZÁLEZ aclara que en ningún instante se ha pretendido desconfiar del Poder Ejecutivo, y considera que éste, cuando advierta la posibilidad de decretar el estado de sitio y la zona de emergencia, medirá las probables consecuencias y apreciará, entonces, que se trata de regímenes de excepción y si se mantienen dos autoridades paralelas se derivarán serios problemas de tal situación.

El señor ORTÚZAR (Presidente) opina que podría suceder que, eventualmente, exista un Intendente Regional de extraordinarias condiciones, al cual el Ejecutivo no desee reemplazar porque le merece plena confianza su capacidad. En este caso podría continuar durante la emergencia ejerciendo su autoridad, y sin embargo, de acuerdo al carácter imperativo de la norma en estudio, tendría, necesariamente, que prescindir de este funcionario, de lo que se infiere, claramente, la conveniencia de dejar entregada, facultativamente, esta atribución al Titular del Poder Ejecutivo.

A continuación, da lectura al artículo 33° de la ley de Seguridad del Estado, que dice; "Declarado el estado de emergencia, la zona respectiva quedará bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que el Gobierno designe, quien asumirá el mando militar con las atribuciones y deberes que se determinan en esta ley. Para el ejercicio de sus funciones, en las distintas zonas en que rija el estado de emergencia, podrá delegar sus facultades en oficiales de cualquiera de las tres ramas de la Defensa Nacional que estén bajo su jurisdicción.

Las autoridades administrativas continuarán desempeñando sus cargos y llevando a cabo sus labores ordinarias".

El señor GUZMÁN expresa que, después de escuchar las últimas intervenciones, se encuentra convencido de que el precepto en estudio debe quedar con carácter imperativo, pues, considera razonable tener desconfianza en el Ejecutivo cuando éste desempeña funciones muy amplias

y es, también, comprensible suponer que tales facultades puedan ser mal utilizadas si el Ejecutivo tiene carácter político, lo que conduciría, necesariamente, a que el Titular del Poder Ejecutivo pudiera decretar estos estados de excepción, que por si mismos generan un poder notable, con el objeto de reservarse todo el ejercicio de las facultades en referencia.

El señor ORTÚZAR (Presidente) recuerda que uno de los riesgos más serios que debió afrontar el país en el régimen anterior, fue la posibilidad de que se decretara el estado de sitio, lo que no pudo ocurrir, felizmente porque encontrándose en funciones el Parlamento, debía hacerlo mediante una ley, y agrega que, como es posible, en determinados casos, que el Ejecutivo recurra a esta disposición para declarar el estado de sitio, preferentemente con el ánimo de disponer de un arma política que sería ejercida contra la ciudadanía, pareciera preferible, por las observaciones formuladas a través del debate, que el precepto se redacte con carácter imperativo ya que las Fuerzas Armadas y Carabineros constituyen amplia garantía para el país.

El señor EVANS señala que, no obstante los valiosos argumentos proporcionados, no se encuentra plenamente convencido de que el carácter imperativo sea la solución adecuada al problema, pues recuerda que entre los regímenes jurídicos de emergencia que afectan la libertad personal — que es el bien jurídico más importante— figura el estado de sitio, pero en éste la presencia de las Fuerzas Armadas ejerciendo las funciones de Intendente no impediría que se cometieran arbitrariedades por las autoridades del Ejecutivo, puesto que, en la calidad de Intendente que asumirán, los Jefes de las Fuerzas Armadas estarán subordinados al Ministro del Interior y éste al Presidente de la República, de modo que el Intendente, aunque sea militar, deberá obediencia al Ministro del Interior, según un precepto constitucional, y entonces, las Fuerzas Armadas podrían aparecer ante la opinión pública como ejecutoras de órdenes arbitrarias.

El señor ORTÚZAR (Presidente) estima que en este planteamiento puede existir un equívoco, pues, el hecho de establecer que las atribuciones de los Intendentes Regionales o provinciales serán ejercidas por representantes de las Fuerzas Armadas, no significa que éstos pasen a tener la calidad de Intendentes, ya que las autoridades militares ejercerán aquellas funciones en el carácter de delegados de las Fuerzas Armadas.

A continuación, ante una pregunta formulada por el señor EVANS en cuanto a quién manda en el país en una situación de emergencia como la señalada, responde que, en tal caso, es el Jefe de las Fuerzas Armadas de la región declarada en estado de sitio o de emergencia. Advierte que, a juicio suyo, el único problema que surgirá y que conviene aclarar desde luego, es el de que las autoridades militares deben ser designadas por el Ministerio del ramo, o sea el de Defensa Nacional.

El Mayor señor GONZÁLEZ considera que la subordinación de las Fuerzas Armadas en los casos que se han señalado, sería de carácter transitorio y

ajustado a derecho, puesto que ellas, por muy dependientes que sean, no aceptarían decisiones ilegales.

El señor EVANS destaca que el problema residiría en la imagen de las Fuerzas Armadas ante la ciudadanía, ya que aparecerían vinculadas a decisiones de carácter político, porque es perfectamente constitucional que el Presidente de la República ordene la detención de cualquier ciudadano durante el estado de sitio.

El señor SILVA opina que cuando se realiza una política determinada debe analizarse la racionalidad y objetividad de cada uno de los elementos que la componen, dentro de un contexto general, puesto que, a su juicio, no es posible que, respecto de una misma facultad, se estime que ella debe otorgarse porque su ejercicio es positivo y se considere, a la vez, que no debe concederse porque existe la posibilidad de que se abuse en su ejercicio.

Agrega que no es conveniente proyectar todas las posibilidades de la vida política en torno de una sola facultad, ya que esta se otorga sin perjuicio de los sistemas de sanción política, de control y de responsabilidad y sólo procede otorgar dicha facultad para que sea utilizada por el Ejecutivo, o en caso contrario, no debe entregarse, puesto que otorgarla y hacerla ineficaz simultáneamente, es un absurdo intelectual y jurídico.

El señor OVALLE considera que el curso del debate ha demostrado que el problema adquiere mayor complejidad de la que se había advertido al iniciarse el análisis de esta materia, y como una forma de colaborar en la solución del problema propone expresar en el texto que "en aquellos casos en que un régimen constitucional o legal de excepción, por su propia naturaleza, requiere la intervención de las Fuerzas Armadas, las autoridades civiles... quedarán subordinadas..." o bien "a estas Fuerzas Armadas le corresponderá la dirección superior de la Administración o las facultades del Intendente", proposición que formula dado el hecho de que en algunos casos, legalmente, no se requiere la designación de jefe de plaza, como, por ejemplo, en el estado de sitio y en el estado de catástrofe, pero en aquellas situaciones en que, por la naturaleza del régimen de excepción, se requiere la intervención de las Fuerzas Armadas, éstas deberán quedar con la plenitud de la autoridad en la región.

El señor ORTÚZAR (Presidente) opina que, después de escuchar algunos planteamientos, como, por ejemplo, los del señor Guzmán, atinentes a la inquietud producida durante el régimen anterior frente a una eventual declaración de estado de sitio y los consiguientes riesgos para la ciudadanía, estima que, tal vez, ante situaciones de excepción, sería una garantía para el país que tales facultades siempre fueran ejercidas por las Fuerzas Armadas.

Propone, en consecuencia, ante el dilema planteado, que se adopte el

predicamento de que, frente a situaciones de emergencia, a regímenes jurídicos de excepción, se entreguen siempre esas atribuciones a las Fuerzas Armadas, no obstante que reconoce que en determinados casos, podría ser innecesario.

El señor EVANS opina que subsiste el problema de que pueda existir un régimen de excepción que no requiera de la actuación de las Fuerzas Armadas, o bien, que ello no sea el efecto pretendido por el legislador. A juicio suyo, los dos elementos concurrentes para que se produzca la subordinación lo constituyen: a) la existencia de un régimen de excepción; y b) designación por el Ejecutivo, en uso de una facultad de ese régimen de excepción, como jefe de plaza, de autoridades de las Fuerzas Armadas o de Carabineros, y en este caso, estas últimas gozan de las atribuciones de los Intendentes, quienes quedan, transitoriamente, suspendidos de sus cargos. Señala que, en su opinión, este es el planteamiento que puede conducir a solucionar el problema, pues, es posible, también, que el Ejecutivo disponga que, ante un régimen jurídico de excepción como es la zona de catástrofe, por ejemplo, las autoridades civiles gocen de amplias facultades en el manejo de fondos y en otros aspectos, y considere innecesario la designación de jefe de plaza, lo que no provocará ningún problema ni efectos especiales.

El señor ORTÚZAR (Presidente) estima que el problema en análisis está vinculado íntimamente a otro, relacionado con la futura dependencia de las fuerzas policiales del Ministerio de Defensa Nacional, lo cual, si, fuera efectivo, haría inexistente el riesgo previsto anteriormente, puesto que entonces, las fuerzas policiales dependerían de un Ministerio técnico y no político, correspondiendo, en consecuencia, en todo caso, a las Fuerzas Armadas la dictación de las órdenes correspondientes, situación que aconseja, por lo tanto, otorgar a la disposición un carácter facultativo, en los términos sugeridos por el señor Evans.

El señor OVALLE concuerda con el planteamiento del señor Evans, especialmente, en cuanto afirma que el problema depende de la naturaleza del régimen de excepción, constitucional o legal, en uso de sus facultades, el Presidente de la República designa un jefe de plaza, todas las atribuciones del Intendente pasan a dicha autoridad militar, y entonces, no existe la posibilidad de situaciones conflictivas, que es lo que preocupa a la Comisión, y en caso contrario, si no se designa jefe de plaza, no surgirán problemas de ninguna índole.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sugiere otorgar al precepto constitucional la siguiente redacción: "Cuando el país, una región o parte de ella se encuentre en estado de sitio, en estado de asamblea o en zona declarada en estado de emergencia o sujeto a cualquier otro régimen jurídico de excepción de similar naturaleza, el Titular del Poder Ejecutivo podrá designar jefes de plaza y, en tal caso, las atribuciones que correspondan al Intendente Regional o al Intendente de la provincia serán ejercidas por las

autoridades de las Fuerzas Armadas o de Carabineros designadas por el Ministerio del ramo, mientras dure ese estado”.

El señor EVANS propone la frase “jefes de plaza dependientes del Ministerio de Defensa Nacional”.

El señor OVALLE sugiere la expresión “un jefe de plaza integrante de las Fuerzas Armadas”.

El Mayor señor GONZÁLEZ estima conveniente consignar la frase “El jefe de la Defensa Nacional que el Gobierno designe”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) solicita la anuencia de la Comisión para aprobar el precepto sugerido y facultar a la Mesa para redactar el artículo 26 en los términos expuestos.

—Acordado.

El señor AYLWIN recuerda que en esta disposición debe contemplarse una situación que se advirtió al estudiarse el Consejo Regional de Desarrollo, cual es la posibilidad de que en los casos de emergencia se suspenda el funcionamiento de dicho Consejo y de que todas sus atribuciones las ejerciera el Intendente.

El señor SILVA expresa que en tal caso se entenderá suspendido el Consejo Regional de Desarrollo.

El señor EVANS expresa que, en el caso previsto, el jefe de plaza podrá suspender el funcionamiento del Consejo.

El señor ORTÚZAR (Presidente) da lectura al artículo 7° del proyecto, cuyo texto es el siguiente: “En casos de grave emergencia nacional, debidamente calificada por el Jefe de Estado, podrá disponerse por decreto supremo fundado, que la plenitud de las facultades radiquen en el Intendente Regional, quien podrá suspender el funcionamiento del Consejo Regional de Desarrollo”.

Estima que procedería agregar un inciso que establezca que “En tal caso, el jefe de plaza podrá..., etcétera”.

El señor OVALLE considera que la idea es entregar esa facultad al Intendente o al jefe de plaza, en su caso, pero surge el problema de determinar si cuando haya jefe de plaza, éste ejercerá o no las facultades del Intendente.

El señor ORTÚZAR (Presidente) opina que si las circunstancias determinan que no es necesario designar jefe de plaza, a su juicio, no debe entregarse esa facultad al Intendente, pues no es conveniente restarle atribuciones al



Consejo Regional de Desarrollo, a menos que sea procedente la designación de un jefe de plaza, idea que podría establecerse como inciso segundo, con la siguiente redacción: "En tal caso, el jefe de plaza podrá suspender el funcionamiento del Consejo Regional de Desarrollo".

Se acuerda facultar a la Mesa para redactar en forma adecuada el precepto en discusión.

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace presente que procede tratar, en seguida, el artículo 1º transitorio del proyecto de CONARA que expresa: "La regionalización del país podrá realizarse gradualmente. Para este efecto, las leyes, reglamentos e instrucciones confiarán a los organismos regionales, provinciales y comunales que prevén los artículos anteriores, las atribuciones y facultades que ejercen en la actualidad otras autoridades, con el fin de lograr la descentralización y desconcentración administrativa".

El señor SUÁREZ advierte que le asiste una duda en cuanto a que la regionalización no consiste en establecer regiones, sino que es o debe ser un proceso único y simultáneo, y la implementación y descentralización de los Ministerios y servicios es o debe ser gradual.

El señor ORTÚZAR (Presidente) entiende que el proceso de regionalización será gradual porque la Junta de Gobierno no está en condiciones de instalar en forma simultánea todas las regiones del país, y probablemente, comenzará a hacerlo por las zonas extremas, como parece ser el propósito existente en este aspecto, y por ello quedará facultada para llevarlo a efecto gradualmente.

El Mayor señor GONZÁLEZ expresa que, en principio, el ánimo es de que la facultad para regionalizar sea simultánea, pero deberá procederse gradualmente, vale decir, primero, las regiones extremas, y luego, se implementarán las restantes.

Se acuerda aprobar el texto del artículo 1º transitorio.

El señor ORTÚZAR (Presidente) da lectura al artículo 2º transitorio, que expresa: "Mientras se dictan las leyes respectivas, continuará vigente en cuanto corresponda, la actual división territorial del país y la jurisdicción de los Tribunales de Justicia". Respecto de la parte final del artículo leído, informa que consultó al señor Presidente de la Corte Suprema, quien estimó adecuado dicho precepto.

El señor EVANS manifiesta su extrañeza por esta opinión del señor Presidente de la Corte Suprema, pues, se trata de una materia de gran importancia y gravedad, puesto que si por jurisdicción se entiende la facultad de administrar justicia, no parece comprensible que la Constitución autorice a los tribunales para que continúen administrándola. Considera que lo que realmente debería consignarse es la expresión "competencia

territorial” ya que la competencia es la facultad de administrar justicia según la órbita de atribuciones del tribunal, y la conforman dos elementos: el territorio y la materia.

Estima que el verdadero propósito es dejar establecido que, aunque hayan regiones y provincias distintas de las actuales, las Cortes de Apelaciones, los jueces de ciudades cabeceras de provincia y de departamento, conservarán la misma competencia territorial que tienen hoy.

El señor ORTÚZAR (Presidente) concuerda en que obviamente el precepto se refiere a la jurisdicción territorial, pero le asisten dudas sobre la conveniencia de emplear la expresión “competencia territorial” en lugar de “jurisdicción territorial”, que es el término utilizado por el Código Orgánico de Tribunales en diversas disposiciones.

El señor SILVA propone consignar la frase “la división territorial y jurisdiccional del país”.

El señor AYLWIN estima que no existe absoluta necesidad de este artículo, por cuanto si la regionalización será gradual, y mientras ella no se aplique continúa vigente la competencia actual, y entonces, esta disposición atinente a los tribunales constituirá un elemento distorsionador, pues, habría que entender que tal norma debería repetirse respecto de todas las autoridades provinciales que, en la actualidad, se mantendrán.

El señor SILVA comparte las observaciones del señor AYLWIN, dado que si la regionalización se llevará a efecto en forma gradual, mientras ella no se materialice, subsistirá todo aquello que no haya sido modificado.

La señora ROMO considera necesario el precepto por cuanto, inclusive, en las regiones donde comenzará a funcionar de inmediato el nuevo sistema, los tribunales y las Cortes de Apelaciones mantendrán el antiguo sistema y será la Corte Suprema la que procederá a efectuar la nueva distribución jurisdiccional.

El señor EVANS advierte que en el caso de las ternas, por ejemplo, en la ciudad de Valdivia, se originarán problemas, puesto que en ellas le corresponde figurar, por derecho propio, al juez más antiguo de la ciudad cabecera de provincia, pero, como se ha alterado la división, y la terna deben integrarla, además, los jueces de departamento —el juez más antiguo, por derecho propio— y si han desaparecido los departamentos, es fácil, entonces, comprender las dificultades que en esta materia se originarán a medida que se aplique gradualmente la regionalización.

Agrega que son numerosos los problemas que surgirán para el Poder Judicial con la regionalización, si no se consulta alguna norma que regule la situación, pues los casos se repetirán —si han cambiado los departamentos y las provincias— tanto respecto de las ternas para jueces, que deberán

formar las Cortes de Apelaciones, como para la misma Corte Suprema, respecto de los Ministros de Cortes de Apelaciones.

Señala, específicamente, que la situación adquiere mayores contornos respecto del escalafón judicial, que se forma sobre la base de los jueces de asiento de Corte, los jueces de capital de provincia y los jueces de departamento, y no parece fácil imaginarse lo que ocurrirá en este aspecto al desaparecer los departamentos, y en algunos casos, las provincias.

El señor ORTÚZAR (Presidente) estima probable que las leyes que se dicten no entren en el campo de la jurisdicción territorial de los tribunales de justicia, y en dicho caso, subsistirá la actual competencia de los tribunales.

El señor SILVA propone, como solución al problema, establecer el siguiente precepto: "Mientras se dictan las leyes respectivas, continuará vigente en cuanto corresponda la actual división territorial del país".

El señor ORTÚZAR (Presidente) y la señora ROMO opinan que en ese texto faltaría agregar la jurisdicción de los tribunales de justicia.

El señor GUZMÁN formula algunas observaciones acerca de los artículos transitorios del proyecto, en conjunto, y respecto del primero de ellos, manifiesta que no comprende exactamente el sentido de la frase final, aún cuando estima necesaria la primera parte del artículo, lo que, a su juicio, tiene importancia porque se relaciona con el artículo 2º al decir: "Mientras se dictan las leyes respectivas", lo que mueve a preguntar cuáles serán tales leyes.

El señor ORTÚZAR (Presidente) explica que las leyes respectivas serán aquellas que creen las regiones del país, en forma gradual.

El señor CHELLEW acota que el mecanismo proyectado se basa en que no es posible mantener dividido al país parte en regiones y parte en provincias, ya que se dictará un decreto ley que establecerá la regionalización de todo el país, desde la primera región hasta la décimo primera, sin perjuicio de que, a través de otro decreto ley, se implementen algunas regiones prioritariamente respecto de otras.

El señor GUZMÁN considera grave y delicado el problema, pues le parece inquietante crear en la ley una región que, en la práctica, no operará. Señala que respecto de los tribunales de justicia, debería ser imperativo que en la resolución que determine el funcionamiento del sistema de regionalización se prevea, de inmediato, los aspectos e implicancias que derivarán para el Poder Judicial, ya que el país, a su juicio, no puede entrar a funcionar administrativamente de una manera, y en materia judicial, de otra diferente.

El señor OVALLE considera conveniente distinguir, en cuanto atañe al

artículo 2º, una norma relativa a la división territorial y otra atinente a los tribunales de justicia, aspecto éste que es muy específico y especializado y no le parece conveniente que en una disposición transitoria, de tanta envergadura, se pueda resolver el problema. En su opinión, podría establecerse una norma separada que preceptuará, simplemente, que "Mientras no se dicte un estatuto orgánico de justicia, quedará rigiendo para el funcionamiento de las regiones las disposiciones vigentes en materia judicial".

El señor SILVA estima extraordinariamente sencillo dejar al Poder Judicial al margen del proceso gradual de regionalización con la consiguiente norma inicial del artículo 1º: "Salvo en cuanto se relacione con la organización y atribuciones del Poder Judicial, la regionalización del país podrá realizarse gradualmente".

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera haber entendido —a través de las conversaciones con el Presidente de la Corte Suprema— que lo que se desea en material judicial es cierta flexibilidad para evitar que el Poder Judicial se encuentre obligado a adecuarse simultáneamente con la regionalización.

Concuerda con el señor Ovalle en cuanto es más conveniente que esta materia sea estudiada por los propios tribunales de justicia, pero siempre que ello no signifique, al mismo tiempo, retardar el proceso de regionalización del país. Agrega que, por estas razones, se ha mantenido la frase "Mientras se dicten las leyes respectivas" que, en el caso de los tribunales de justicia, son aquellas que se relacionan con su competencia, pues, podría ocurrir que al crearse una región determinada no se consulte ninguna norma acerca de los tribunales de justicia, y en tal caso, éstos conservarían su actual competencia, razón por la cual atreve a insistir en el concepto de que continuará vigente, desde luego, en cuanto corresponda, la actual división territorial del país mientras se dicten las leyes respectivas, con lo cual la jurisdicción territorial de los tribunales de justicia no se alterará hasta la dictación de esos preceptos legales.

El señor GUZMÁN no se siente satisfecho con las observaciones o planteamientos hechos sobre esta materia, y por el contrario, le asiste una profunda inquietud respecto del conjunto de artículos transitorios, específicamente, sobre la forma en que se proyecta realizar la regionalización; habría que aclarar, a su juicio, si esta nueva configuración territorial se llevará a efecto de una sola vez, para luego implementarlo gradualmente, o si el sentido que se le ha dado al artículo 1º transitorio es correcto cuando expresa que "la regionalización del país podrá realizarse gradualmente", frase ésta que en su concepto, tiene un carácter genérico. Por otra parte, a juicio suyo, el Poder Judicial no puede aparecer funcionando en otro esquema distinto del de la región, ya que, de otro modo se producirá gran desconcierto en la opinión pública regional.

Comparte la opinión de que el problema del Poder Judicial es muy serio y no puede reestructurarse en forma simple y en breve tiempo, pero como se trata, precisamente, de un problema tan delicado, es necesario meditar sobre él y encontrarle una solución adecuada y sólida.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que, en su opinión, el problema no es tan confuso como parece desprenderse de algunos planteamientos, pues, en primer lugar, le parece conveniente, no obstante que la idea de la Junta de Gobierno sea al parecer crear las regiones en un solo acto, establecer que la regionalización del país podrá realizarse en forma gradual, porque puede ocurrir que las circunstancias así lo aconsejen, y en seguida, señala que comprende perfectamente el inciso segundo, que dispone que las leyes y reglamentos vayan configurando paulatinamente los organismos regionales que se consignan en los artículos anteriores y las atribuciones que ejerzan otras autoridades, porque no debe olvidarse que, dentro del concepto de regionalización se involucra, también, la entrega de determinadas atribuciones de los Ministerios y algunos servicios públicos a otras autoridades, lo que obviamente, se hará en forma gradual, de tal manera que se trata de dos conceptos que armonizan entre sí.

Tocante al artículo 2º, reconoce que, desde el punto de vista ideal, le asiste razón al señor Guzmán en cuanto a que la organización y jurisdicción territorial de los tribunales de justicia se adecuarán de inmediato a la regionalización. Agrega que, sin embargo, los propios tribunales enfrentan problemas que deben solucionarse detenidamente y en su oportunidad, respecto de cada región, razón por la que se deja vigente su actual jurisdicción territorial, mientras se dictan las leyes respectivas.

La señora ROMO señala que, aún cuando comparte el planteamiento del señor Guzmán en este aspecto, estima que la realidad es algo muy diferente, pues, surgen problemas de índole práctica, como por ejemplo, con el número de Cortes de Apelaciones y de sus Ministros, siendo necesario, entonces, mantener los artículos transitorios con el fin de que el propio Poder Judicial determine la forma de adecuar sus funciones a la regionalización.

El señor AYLWIN considera que el problema de orden práctico planteado respecto del Poder Judicial tiene, también, validez para un conjunto de servicios de la Administración del Estado, en los cuales será necesario introducir modificaciones en sus estatutos orgánicos con motivo de la regionalización, pero advierte, a través de la redacción del artículo 2º, que puede entenderse que se está creando un régimen superexcepcional, que permitirá a los tribunales de justicia adecuarse al sistema regional cuando lo estime conveniente, no obstante que la regionalización —en este aspecto concurda con el señor Guzmán— debe establecerse para todos los servicios, sin excepción, aún cuando origine problemas, como por ejemplo, los que ha señalado el señor Evans, a los cuales deberá darse la solución adecuada.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera de la mayor gravedad que, sin consultar previamente a la Corte Suprema, se procediera a compeler a los tribunales de justicia a adecuarse de inmediato a la estructura regional, más todavía, si el Presidente de dicho Tribunal manifestó anteriormente una opinión diversa sobre el particular.

En seguida, estima que el problema sólo se plantea respecto del Poder Judicial y no atañe a otros servicios, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 1º transitorio, y por otra parte le parece inconveniente que, tratándose de un Poder Público, se obligue a los tribunales de justicia a adecuarse, necesariamente, a la nueva estructura regional, en circunstancias que pueden existir numerosos factores que aconsejen la conveniencia de proceder en forma paulatina a dicha adecuación.

Agrega que no serán los tribunales de justicia quienes determinen la oportunidad de adecuarse a la regionalización, sino que será la ley que al efecto se dictará la que establecerá el momento y forma de llevarla a la práctica, siendo probable que la misma ley que cree o vaya creando las distintas regiones, determine la adecuación de la jurisdicción territorial de los tribunales de justicia, y si en ese momento existen problemas, se realizará a través de otra ley, pero, en ningún caso puede suponerse que ello quedará pendiente por tiempo indefinido.

El señor AYLWIN sugiere solucionar el problema transformando el artículo 2º en un inciso del artículo 1º, de manera que no se entienda que se trata de establecer un régimen totalmente separado, vale decir, que exista un solo artículo transitorio, que establece la regionalización gradual, dentro de la que se encuentra, también, el Poder Judicial.

El señor GUZMÁN sugiere que, en tal caso, se elimine la referencia a la actual división territorial del país, de lo que disienten el señor Ortúzar (Presidente) y la señora Romo.

El señor SUÁREZ sugiere redactar el precepto de la siguiente manera: "Mientras se dictan las leyes respectivas continuarán vigentes, cuanto corresponda, la actual división territorial del país y las respectivas áreas jurisdiccionales de los Tribunales de Justicia".

El señor EVANS plantea la situación respecto de las remuneraciones de algunos de los jueces de cabecera de departamentos que, al desaparecer esa división territorial, podrían ser considerados jueces de capital de provincia.

El señor GUZMÁN pregunta si al regionalizarse el país de una sola vez, creándose por un decreto ley todas las regiones y éstas se implementan en forma gradual, se entenderá, mientras se implementan las primeras que el resto permanecerá dentro de la actual división territorial del país.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera que desde el momento en que se divide el país en regiones desaparece la actual división territorial, y a su juicio, resulta imposible crear las regiones sin establecer, al mismo tiempo, las autoridades correspondientes.

El Mayor señor GONZÁLEZ opina que en los actuales departamentos y comunas las autoridades deben permanecer en sus cargos y mantener sus atribuciones, dentro de sus respectivas zonas jurisdiccionales, mientras no se dicte una ley específica sobre la materia, pues, en caso contrario, se produciría una situación verdaderamente caótica.

Agrega que, primero, se procede a la división del país en regiones —11 ó 12— y se designan los Intendentes Regionales para que empiecen a organizar esas regiones, pero las autoridades restantes, tanto provinciales, departamentales como comunales, permanecerán en sus funciones mientras no se realice la nueva redistribución. Explica que la etapa posterior será la división interna de la región en provincias, las que deberán readecuarse y reestudiarse, labor que demorará dos o tres meses, procediéndose, finalmente, a la reorganización comunal, tratándose de mantener, en lo posible, la comuna, o en su defecto, reuniendo dos o tres comunas en una sola, lo que representará un tiempo aproximado de un año.

Propone, en seguida, para mayor claridad, incorporar el siguiente precepto: "Las actuales autoridades y la división territorial del país deben permanecer mientras no se dicte la ley respectiva".

El señor ORTÚZAR (Presidente) entiende que la idea propuesta es la de que el artículo 2 pase a ser inciso segundo del artículo 1º transitorio, con el siguiente texto: "Mientras se dicten las leyes respectivas, continuarán vigentes en cuanto corresponda, la actual división territorial del país y sus autoridades, como, asimismo, la organización y competencia de los tribunales de justicia".

El señor GUZMÁN considera que de las expresiones del Mayor señor González ha surgido un elemento que debe tenerse presente y que se refiere a que la regionalización del país podrá realizarse gradualmente. A su juicio, este concepto debería expresarse en forma más precisa, señalándose que la creación de las regiones deberá hacerse conjuntamente en un solo decreto ley, pero su implementación —la creación de las autoridades— se hará de manera gradual, pues, si se crean las 11 regiones, de acuerdo a la redacción que se ha propuesto, quedará efectuada la regionalización en todas las regiones.

Estima conveniente dejar abierta la posibilidad de crear la región, pero sin que, en un solo acto, se la implemente con la dotación de autoridades, y a su juicio, considera confusa la palabra "regionalizar", siendo preferible distinguir entre la creación de regiones y la noción de funcionamiento, de implementación o dotación de autoridades, que se observan como

conceptos diferentes.

El señor AYLWIN acota que es necesario aclarar en el precepto en estudio, que el término "provincia" que en él se emplea no tiene el mismo rango ni características que las provincias actuales, y que ella provendrá, en la regionalización, de la fusión de muchos de los actuales departamentos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pregunta si se desea dejar establecido que la creación de regiones y su implementación podrá realizarse gradualmente, o bien, que ella deberá llevarse a la práctica en un solo acto.

El Mayor señor GONZÁLEZ considera que este es un problema que deberá resolverlo la Junta de Gobierno.

El señor SUÁREZ explica que, desde el punto de vista técnico, la creación de las 11 ó 12 regiones se ha proyectado hacerla en un solo acto, pero, que, durante los estudios y consultas realizadas, se han presentado algunos problemas, en determinadas regiones —que requieren solución— y por otra parte, existe el propósito de implementar las regiones extremas del país, razones por las cuales no debe constreñirse a la Junta de Gobierno a la alternativa de "o lo realiza todo en un solo acto o no lo lleva a efecto".

Reitera que, técnicamente, el ideal sería decidir en un solo acto cuáles son las 11 regiones y las autoridades, y realizar la implementación en forma gradual, pero ello no es posible por las dificultades que se han presentado en dos o tres puntos del país.

El señor ORTÚZAR (Presidente) propone establecer, primero, que "La creación de las regiones y su implementación podrán realizarse gradualmente"; luego, podría señalarse, teniendo presente la inquietud del Mayor señor González, que "las leyes, reglamentos e instrucciones confiarán a los organismos regionales, provinciales y comunales que prevén los artículos anteriores, las atribuciones y facultades que ejercen en la actualidad otras autoridades", vale decir, que mientras no se entreguen estas atribuciones a otras autoridades, las continuarán ejerciendo las actuales autoridades; y finalmente, sugiere consignar un inciso tercero que exprese: "Mientras se dictan las leyes respectivas, continuarán vigentes en cuanto corresponda, la actual división territorial del país y la organización y competencia territorial de los tribunales".

El señor GUZMÁN insiste en que las ideas se encuentran claras, pero los preceptos les parecen muy difusos, especialmente en lo atinente a la subsistencia de la actual división territorial del país.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera que la división territorial del país subsistirá en la misma medida en que no se dicte la ley respectiva.

El señor GARCÍA estima que no existen problemas en las regiones cuyos



límites coinciden con las provincias actuales, pero surgen dificultades en el resto de las regiones, motivo por el que considera que la regionalización debe efectuarse en un solo acto, pues, en caso contrario, será muy difícil materializarlo en las demás provincias, y por ello es que sugiere establecer la frase: "La implementación de la regionalización del país podrá realizarse gradualmente".

Los señores ORTÚZAR (Presidente) y EVANS concuerdan en que tal sugerencia constituye una decisión política que no compete adoptar a la Comisión.

El señor CHELLEW opina que, en primer lugar, la autoridad encargada de decidir sobre esta materia no debe tener limitación alguna, y en seguida, desde el punto de vista técnico, entiende por regionalización el acto de crear regiones, que es distinto de su puesta en marcha y de su implementación, motivo por el que considera atinado el encabezamiento del artículo en el sentido de que la regionalización podrá implantarse gradualmente. Al respecto, sugiere estipular que, para los efectos del funcionamiento de las regiones, "las leyes, reglamentos e instrucciones confiarán... etcétera-", -porque así se distingue y determina la facultad de decidir, la puesta en marcha y la implementación de las regiones.

El señor GUZMÁN insiste en su inquietud de que la mera creación de una región no hace desaparecer la división territorial actual, y en consecuencia, deben subsistir por algún tiempo determinadas autoridades, como las departamentales, por ejemplo, aún cuando se hayan designado los intendentes regionales y provinciales correspondientes.

El señor ORTÚZAR (Presidente) recuerda que el hecho de crear una región implica, a su juicio, no sólo hacerlo territorialmente, sino que, también, designar las autoridades esenciales de la región, vale decir, el Intendente regional y el Intendente provincial.

El Mayor señor GONZÁLEZ explica que se proyecta realizar una implementación acelerada, con prioridad para las provincias extremas y posiblemente, se agregue una quinta región, que podría ser la de Concepción, en las cuales se instalarán las autoridades regionales y se les otorgarán todas las atribuciones del Intendente, vale decir, atribuciones superiores de coordinación de los servicios públicos y las facultades para organizar los mecanismos indispensables, tales como oficinas regionales de coordinación y planificación, consejos regionales de desarrollo, etc. Agrega que, entre tanto, los Ministerios y servicios públicos, simultáneamente, se irán descentralizando, se nombrarán las autoridades regionales, los jefes de servicios a nivel regional y los intendentes coordinarán las provincias en sus departamentos respectivos.

En seguida, informa que, en una segunda etapa, aparece la gran tarea de las regiones de proponer su división interna, dentro de un plazo de treinta o

sesenta días, división que en las provincias y comunas deberá realizarse por los Intendentes regionales, de manera coordinada, con los actuales Intendentes Provinciales, y una vez aprobada la división provincial, se dictará un decreto que cree las nuevas provincias y autoridades provinciales. Luego, agrega que, en una tercera etapa, vendría la división interna comunal, con las nuevas comunas y autoridades comunales, de ahí, entonces, el motivo por el cual se establece que la regionalización será gradual.

El señor EVANS no advierte el problema planteado por el señor Guzmán en esta materia, y por el contrario, considera que en el artículo 2º en el aspecto señalado, es perfectamente claro al preceptuar que "Mientras se dicten las leyes respectivas, continuará la división territorial del país", puesto que, en su opinión, mientras no se dicte una ley que cree la región, existe la actual división territorial y una vez creada la región, subsisten las provincias, y una vez creadas las provincias mediante la dictación de las leyes respectivas, si no se expresa nada, subsisten, naturalmente, las comunas, lo que es compatible con el actual texto constitucional, que contempla el régimen de provincias y comunas. Señala que la ley que crea las provincias, en alguna forma, resolverá sobre los departamentos, y si este texto legal u otro específico, no contempla ninguna norma sobre la división territorial de las comunas para los efectos de la regionalización, entonces, subsisten, a su vez, las comunas, hasta que se dicte, obviamente, la ley respectiva, que cree o modifique esa división territorial.

El Mayor señor GONZÁLEZ considera que se ha clarificado lo concerniente a que, a medida que se vayan dictando las leyes correspondientes, se irán complementando los diferentes niveles de la regionalización, pero agrega que, por razones de imagen, no se ha referido el texto a los organismos que no dependen directamente del Poder Ejecutivo, razón por la cual consulta a la Comisión si sería o no pertinente incorporar un artículo transitorio que dispusiera que las Universidades, la Contraloría General de la República y el Poder Judicial deberán proponer su adaptación a las regiones.

El señor ORTÚZAR (Presidente) estima que este aspecto está resuelto en el hecho, porque las sedes de las Universidades y la competencia territorial de los Tribunales de Justicia no experimentarán variaciones mientras no se dicten las leyes respectivas, y cuando así ocurra, obviamente, deberá estudiarse el problema con los organismos y autoridades afectados, además de que ésta es una materia de ley y no de índole constitucional.

El señor GUZMÁN considera satisfecha su inquietud con las explicaciones del señor Evans y sugiere, a la vez, para dar mayor evidencia al texto, agregar la frase "en cuanto ellas no la modifiquen específicamente", después de las palabras "mientras se dictan las leyes respectivas continuarán vigentes".

El señor ORTÚZAR (Presidente) propone a la Comisión consultar como inciso final del artículo 1º transitorio, la siguiente norma: "Mientras no se dicten

las leyes respectivas, continuarán vigentes, en cuanto ellas no las modifiquen específicamente, la actual división territorial del país y la organización y competencia territorial de los Tribunales de Justicia”.

—Se acuerda aprobar la redacción propuesta por la Mesa.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sugiere dar la siguiente redacción a la primera parte del mismo artículo transitorio: “La regionalización del país y su implementación podrán realizarse gradualmente. Para ese efecto... etc.”, quedando sin alteración el resto del inciso.

El señor GUZMÁN advierte que en la segunda parte aprobada que dice: “continuarán vigentes la actual división territorial del país” no se hace mención a la expresión “autoridades”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) explica que no se menciona el término “autoridades” porque se encuentra incluido en la primera parte del mismo inciso, que expresa:

“Las leyes, reglamentos e instrucciones confiarán a los organismos provinciales y comunales que prevén los artículos anteriores las atribuciones y facultades que ejerzan en la actualidad otras autoridades”, vale decir, que mientras no se entreguen tales atribuciones a las nuevas autoridades, las continuarán ejerciendo las antiguas.

El Mayor señor GONZÁLEZ sugiere redactar la frase de la siguiente manera: “Las leyes, reglamentos e instrucciones confiarán a los organismos provinciales, comunales y autoridades. . .”.

Se acuerda aprobar la proposición de la Mesa con la enmienda sugerida por el señor González.

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace presente que en el artículo 7° del proyecto en estudio, quedó pendiente la determinación de la representación del sector público en el Consejo Regional de Desarrollo. Recuerda que el señor Guzmán formuló indicación para que la representación del sector público sea manifiestamente inferior a la del sector privado, en atención a que si ella fuera igual o superior, el sentido de la regionalización y de la participación que se pretende dar a las provincias y a su población, quedaría notoriamente disminuido.

El señor OVALLE expresa que, por principio, es contrario a la incorporación a la Carta Fundamental de normas de esta naturaleza, pero, ello no obstante, formula las siguientes preguntas:

1° Si los representantes de las universidades forman parte del sector público o del sector privado;

2° Si los representantes laborales del sector público integran el sector público o el sector privado, y

3° Si los representantes militares se van a computar para los efectos de determinar este porcentaje.

El señor ORTÚZAR (Presidente) responde a estas preguntas expresando que, en primer lugar, es evidente que las universidades representan al sector privado, por cuanto son organismos autónomos y absolutamente independientes; en segundo término, las Fuerzas Armadas forman parte del sector público, puesto que su designación depende de la autoridad, su remuneración proviene del Estado, etcétera; y en tercer lugar, es un hecho cierto que una parte del sector laboral trabaja en los servicios de la Administración Pública, y otra, en la actividad privada, pero el sector laboral, como gremio u organización, forma parte, indudablemente, del sector privado.

El señor GUZMÁN precisa, para los efectos de las consultas formuladas por el señor Ovalle, que la norma se refiere a la representación de personas cuya designación provenga del sector público, y es evidente que el caso del sector laboral que pertenece al sector público, no se encuentra incluido en esta norma, pues, su designación no proviene de ese sector sino de los propios trabajadores que laboran en una empresa estatal, en cualquiera de sus manifestaciones, motivo por el que considera conveniente aclarar la redacción del precepto adicionándole la frase "cuya designación provenga", y hace presente, por último, que, en su opinión, la mencionada representación no debe exceder, en ningún caso, de la tercera parte.

En otro aspecto del mismo precepto, señala que el Consejo Regional de Desarrollo, en caso de emergencia, puede suspender su funcionamiento, y en definitiva, este organismo carecerá de facultad decisoria en última instancia, porque en caso de que co decida, la ley arbitrará el medio para que una autoridad superior al Intendente Regional dirima la contienda, si existe discrepancia en aspectos en que debe concordar con las facultades decisorias que la propia ley se encargará de precisar. Considera que, en esta forma, queda desvanecido el temor expresado anteriormente, en el sentido de que un Consejo con representación mayoritaria del sector privado, pudiere tener ingerencia en la planificación estatal.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que, con la indicación del señor Guzmán, el precepto queda redactado de la siguiente manera: "En ningún caso la representación, cuya designación provenga del sector público, podrá exceder de la tercera parte del total de los miembros que componen el Consejo".

El Mayor señor GONZÁLEZ manifiesta dudas acerca del criterio que tendrá la Junta de Gobierno respecto del tipo de autoridad que tendrá este Consejo, esto es, si tendrá carácter co decisor o asesor.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera evidente que esta norma constituye sólo una simple recomendación formulada por la Comisión, y en definitiva, la decisión de tipo político la adoptará la Junta de Gobierno, y estima que los considerandos del proyecto se avienen perfectamente con el establecimiento de una representación mayoritaria del sector privado en el Consejo Regional de Desarrollo, lo que, obviamente, facilitará una efectiva descentralización y participación real de las provincias.

La señora ROMO formula algunos alcances en este aspecto, tendientes a justificar la posición adoptada por la Comisión al estudiar este precepto, y destaca, especialmente, que los riesgos de tipo político que podrían implicar algunas facultades decisorias de este Consejo, que no interesan al Gobierno, estarían salvados al establecerse que será a través de la ley que se otorgarán dichas facultades.

Agrega que el sentido de dar una amplia mayoría al sector privado, refleja, exclusivamente, el verdadero espíritu que inspira a la ley de regionalización en orden a hacer participar efectivamente a toda la comunidad, y dependerá de la autoridad política otorgar a dicho Consejo facultades decisorias determinadas, mediante la dictación de una ley.

El Mayor señor GONZÁLEZ estima conveniente sustituir los términos "sector público" y "sector privado" por "organismos", que involucra a las universidades, organizaciones campesinas y otro tipo de organismos.

El señor GUZMÁN señala que las organizaciones mencionadas por el Mayor señor González pertenecen, en rigor, al sector privado, y entiende que si existen otras agrupaciones que no están incluidas en la clasificación dicotómica de público y privado, ellas quedan comprendidas en los dos tercios restantes, y es por tal razón que no se preceptúa que el sector privado tendrá dos tercios de representación, siendo indudable que si a esas entidades se les incluye en un Consejo Regional de Desarrollo, deberán quedar incorporadas en la cuota de los dos tercios.

En seguida, solicita al señor Ortúzar (Presidente) que se sirva transmitir a la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, y por su intermedio, en definitiva, a la Junta de Gobierno, junto con el proyecto en discusión, los fundamentos expuestos en la Comisión, atinentes a este precepto.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que la Mesa proyectaba señalar en el oficio con que se comunicará el texto del proyecto definitivo aprobado por la Comisión, el sentido y alcance de las principales modificaciones, y especialmente, como lo propuso el señor Evans, hacer referencia a la fundamentación de las enmiendas relacionadas con el Consejo de Desarrollo Regional y el Consejo de Desarrollo Comunal, por cuanto éstos son las expresiones más auténticas de lo que, realmente, se considera como efectiva participación de las provincias y de las comunas.

A continuación, da a conocer una sugerencia del señor Evans, que ha sido aceptada, para sustituir el inciso segundo del artículo 4º, que dice: "La ley determinará la ciudad capital de la región, y su iniciativa corresponderá al Titular del Poder Ejecutivo.", por la siguiente: "La ciudad capital de la región será determinada por la ley, cuya iniciativa corresponderá al Titular del Poder Ejecutivo".

El señor AYLWIN manifiesta que en el artículo 5º, en la expresión que dice: "Le corresponderá, asimismo, la superior dirección de los servicios dependientes de la Administración Civil del Estado...", emplea el término "dependientes", que, a su juicio, no es acertado, porque podría dar a entender que los servicios autónomos, como la CORFO y el Servicio Nacional de Salud, que también forman parte de la Administración Civil del Estado, quedarían marginados de la superior dirección del Intendente, lo que no constituye el sentido de la disposición.

Agrega que el término mencionado restringe, en grado apreciable, el precepto, y por esta razón es que en el proyecto primitivo se contenía el concepto de Administración Activa, que, automáticamente, excluía a la administración fiscalizadora y al Consejo de Defensa del Estado. Aclara que la expresión "activa" se refiere a quienes, en realidad, administran y tienen la responsabilidad de ejecutar, motivo por el que quedan marginados de él la Contraloría General de la República y el Consejo de Defensa del Estado.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sugiere redactar el precepto en la siguiente forma: "Le corresponderá, asimismo, la superior dirección de los servicios de la Administración Activa del Estado...".

El señor EVANS discrepa del empleo del término "activa" y propone redactar esta norma como sigue: "Le corresponderá, asimismo, la superior dirección de los servicios existentes en la Región y velar por la debida coordinación de los mismos. Este precepto no se aplicará a la Contraloría General de la República".

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que se deja constancia en el Acta que en el precepto no se incluye a los Tribunales de Justicia.

El señor GUZMÁN menciona la inquietud que le asiste, en relación con la estructura del Consejo Regional de Desarrollo, en cuanto será o no conveniente dejar como miembros obligados y permanentes de dicho organismo a los Intendentes Provinciales, pues, comprende perfectamente que éstos deben formar parte de ese Consejo, con derecho a voz y a asistir a sus sesiones, pero de ningún modo, concurriendo con quórum, ya que la idea es que el Intendente Regional, acompañado de sus Intendentes Provinciales y de algunos elementos del sector público —que pueden o no ser los propios Intendentes— dialogue con interlocutor distinto y no consigo mismo en una reunión en que está representada la comunidad.

Por otra parte, considera que si se aprueba la presencia de los Intendentes Provinciales en la forma que se ha propuesto, puede ocurrir que en una región determinada se lleguen a sumar cinco personas obligadas, si se supone que el Consejo está compuesto por 20 ó 25 miembros, se está cubriendo, en esta forma, casi la totalidad de la cuota del sector público, motivo por el que estima que siempre deben concurrir los miembros con derecho a voz, pero disiente de la idea de que los Intendentes Provinciales deban ser, obligadamente, miembros del Consejo Regional de Desarrollo.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera que, en realidad, en tal caso, el voto del Intendente Provincial constituiría una simple repetición del voto del Intendente Regional, por cuanto está supeditado a éste, de manera que no existiría la posibilidad de que un Intendente Provincial adoptara en el Consejo una posición contraria a la de su superior inmediato.

El señor SUÁREZ recuerda que en el momento en que se discutió esta disposición, la intención fundamental era la de darle al Intendente o Gobernador Departamental, como se le denominaba en ese momento, una representación territorial que no se encontraba establecida claramente en las diversas actividades, organismos e instituciones y que defendiera los intereses de un área específica, con el fin de asegurar una equitativa representación territorial. Agrega que el problema es complejo respecto de la ubicación de la capital regional en una ciudad determinada, pues, en este aspecto ya se han dejado oír protestas de parte de algunas provincias por la instalación de todas las instituciones en un lugar determinado.

El señor AYLWIN da lectura a un párrafo del artículo 17 del proyecto, que expresa, refiriéndose al Consejo Comunal de Desarrollo: "será presidido por el Alcalde y que estará integrado por los Jefes de las oficinas municipales y los representantes de las juntas de vecinos y de las principales actividades, organismos e instituciones existentes en la comuna", y en relación con él manifiesta que, a su juicio, tales actividades, organismos e instituciones deben pertenecer al sector privado, pues, de lo contrario, existiría un organismo con representantes de entidades públicas, desvirtuándose, así, el sentido de la disposición.

El señor ORTÚZAR (Presidente) propone agregar la expresión "del sector privado", quedando la norma redactada en la forma siguiente: ". . . de las principales actividades, organismos e instituciones del sector privado existentes en la comuna".

El señor GUZMÁN sugiere una redacción inversa, es decir, la frase: "que no pertenezcan al sector público", pues, la opinión común entiende el término "sector privado" en forma limitativa, como actividad económica, y específicamente, como sector empresarial dentro de dicha actividad, aun cuando, en derecho, naturalmente, no es así.

El señor EVANS propone eliminar la palabra "sector" y sugiere redactar la

frase en esta forma: "... de las principales actividades y organismos privados...".

El Mayor señor GONZÁLEZ recuerda que se encuentra pendiente lo relativo al término "principales".

El señor ORTÚZAR (Presidente) explica que después de estudiar detenidamente este aspecto con la Secretaría de la Comisión, se concluyó que la incorporación de la palabra "otras" impide, de acuerdo con el resto de la redacción, incluir la expresión "principales", estimándose fundamental que las que estén representadas sean las "principales actividades", pues, de otro modo, sería fácil para el Alcalde o la ley consultar, en un momento determinado, una representación sin mayor relevancia.

El señor GUZMÁN propone redactar este precepto con la siguiente frase: "... y de otras principales actividades".

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que, con la indicación de los señores Evans y Guzmán, la frase quedaría con la redacción siguiente: "de otras principales actividades, organismos o instituciones privadas existentes en la comuna", la cual, sometida a la consideración de la Comisión, resultó aprobada.

El señor EVANS insinúa una enmienda de redacción atinente al artículo 5º, que consiste en sustituir la frase: "Al Intendente Regional corresponderá. . ." por "Corresponderá al Intendente Regional...", de acuerdo con la práctica adoptada respecto de los demás preceptos, sugerencia que, sometida a la decisión de la Comisión, resultó aprobada.

El señor GARCÍA recuerda que debe resolverse la denominación de las autoridades tales como Gobernadores, Intendentes Regionales y otros.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que esta materia corresponde a una decisión que deberá adoptar la Junta de Gobierno, por cuanto la Comisión no ha logrado precisar la solución adecuada.

El señor GUZMÁN plantea, en primer lugar, que el empleo de la expresión "Gobernador" como de rango superior al "Intendente" originará una confusión completa, a la vez, que lo considera inconveniente. En seguida, insinúa la idea de mantener, en lo posible, respecto de las provincias, el nombre de "Intendente", dándole una denominación de mayor categoría al Regional, por la razón psicológica de evitar que las provincias se sientan menoscabadas, y porque si se otorgara el rango de "Intendente" al de la región y se denominara "Gobernador" al jefe de la provincia, los habitantes de las respectivas zonas pensarían que se les ha asignado una autoridad de menor jerarquía y que se les ha pretendido minimizar en su importancia.

El Mayor señor GONZÁLEZ plantea una duda de carácter legal que le asiste,



respecto de la modificación de los capítulos VIII y IX de la Constitución Política del Estado, según se denominó este tema al iniciarse su estudio.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que esta misma materia proyectaba plantearla en este instante, y en su opinión, el oficio recomendaría, como punto de vista de la Comisión, la conveniencia de que este decreto ley tuviera cierta jerarquía, para lo cual sugiere denominarlo Acta Institucional o Acto Institucional, inclinándose por la primera denominación.

El señor EVANS considera que, conforme a la tradición chilena, es más adecuada la denominación de Acta Constitucional.

El señor ORTÚZAR (Presidente) precisa que, en realidad, este aspecto constituye simplemente un problema de denominación para otorgarle mayor jerarquía, por cuanto, en el hecho, tendrá las características de un decreto ley, y al respecto recuerda que ya existe uno que establece que el Poder Constituyente se ejerce por la vía del decreto ley, de manera que sólo se trata de distinguir y jerarquizar las reformas de importancia y de carácter orgánico de la Constitución Política.

El señor GUZMÁN opina que mientras subsista la plenitud de poderes, en el fondo, ocurre lo que señala el señor Ortúzar (Presidente), porque a través de un decreto ley se puede modificar la Carta Fundamental y, también, un Acta Constitucional, pero ello reviste importancia para la mecánica interna de la estructura jurídica.

El señor AYLWIN estima confuso un aspecto, cual es el que en dicha Acta Constitucional se reformarán determinados capítulos de la Carta Fundamental.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera innecesario expresar que se derogan o modifican los capítulos VIII y IX de la Constitución.

El señor GUZMÁN es partidario de manifestarlo expresamente, puesto que se trata de una Acta Constitucional, anexa a la Constitución misma y entonces, sugiere incorporar, como artículo final, antes del 1º transitorio, alguna norma que señale que "quedan derogados...".

El señor ORTÚZAR (Presidente) estima que no quedan derogados esos capítulos, y ello es contradictorio con lo que se había acordado anteriormente, porque, en la medida en que no se dicten las leyes respectivas, no se derogan tales preceptos.

El señor GUZMÁN agrega que su proposición comprendía la expresión "quedan derogados en todo lo que contravengan el Acta Constitucional".

El señor EVANS sugiere expresar "Quedan derogados los capítulos VIII y IX de la Constitución Política, en todo lo que sus disposiciones fueren

contrarias...”.

El señor GUZMÁN opina que deben quedar derogados los dos capítulos, porque la actual división territorial adquiere validez por el artículo 2º transitorio del Acta Constitucional.

El señor EVANS propone la expresión “Quedan derogados los capítulos VIII y IX de la Constitución Política del Estado”, sin agregar ningún otro concepto.

El señor AYLWIN acota que podría adicionarse la frase “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 1 transitorio”.

El señor ORTÚZAR (Presidente) da lectura, en seguida, a la redacción que tendría el precepto en discusión, que sería la siguiente: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 1º transitorio, quedan derogados los capítulos VIII y IX de la Constitución”.

El Mayor señor GONZÁLEZ propone agregar, además, la frase “y modifica el artículo pertinente en la parte relativa al estado de sitio”.

Los señores ORTÚZAR (Presidente) y EVANS consideran innecesaria la adición propuesta por el Mayor señor González.

— Queda terminada la discusión del proyecto.

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace presente que en la próxima sesión corresponderá ocuparse del proyecto que crea la Procuraduría General de la República, y sugiere, en seguida, que en la sesión subsiguiente, se invite a los Presidentes de las Subcomisiones para escuchar una información acerca del estado en que se encuentran los estudios que esta Comisión les ha encomendado, más aún, si después se deberá recibir a los representantes de los Colegios Profesionales, de los gremios, de la mujer y de la juventud, y es de todo punto de vista aconsejable que tengan la información completa de lo que han desarrollado y estudiado las Subcomisiones.

Se aprueba la sugerencia formulada por la Mesa relativa al plan de trabajo inmediato de la Comisión.

— Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCÓBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

## ANEXO 1

Santiago, 17 de abril de 1974. OFICIO N° 185 - a

Tengo el agrado de hacerle llegar, y por su alto intermedio a la Excm. Junta de Gobierno, el texto del proyecto aprobado por esta Comisión Constitucional que modifica los Capítulos VIII y IX de la Constitución Política de la República, relativos al Gobierno y Administración Interior del Estado, con el objeto de llevar a efecto la descentralización regional y desconcentración administrativa del país.

La Comisión dedicó numerosas sesiones a la consideración y estudio de tan trascendental iniciativa.

A ellas, concurrieron en forma regular el Mayor de Ejército señor Alejandro González Samohod y el Ingeniero señor Helio Suárez, en representación de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa; el Alcalde Subrogante de Santiago y Presidente de la Subcomisión Municipal dependiente de esta Comisión Constitucional, don José Fernández Richard; el señor Subdirector de ODEPLAN y Presidente de nuestra Subcomisión de Descentralización Regional, don Tomás Lackington y los miembros de esta última Subcomisión, señores Arturo Aylwin y Hernán García.

Asistieron, además, a algunas de sus reuniones, el señor Presidente de la Excm. Corte Suprema., don Enrique Urrutia Manzano; el señor Ministro de Justicia, don Gonzalo Prieto Gándara y el señor Subsecretario de la misma Cartera, Capitán de Navío (J), don Mario Duvauchelle, como asimismo, el señor Vicepresidente de CONARA, Coronel don Juan Barrientos Vidaurre.

La Comisión se preocupó, en primer término, de ajustar las disposiciones del proyecto a la técnica propia de una normativa constitucional.

Al efecto, debió suprimir algunos artículos del anteproyecto que por su naturaleza deben ser materia de ley y no de la Constitución, y otros que tenían un carácter meramente programático. Entre estos últimos, está el inciso segundo del artículo 89 del anteproyecto que definía la regionalización diciendo que ella tendrá por objeto el desarrollo económico y social equilibrado del país, concepto que, a juicio de la Comisión, podría insertarse en el primer inciso del considerando 3° del proyecto, el cual quedaría redactado en los siguientes términos:

“3. — La necesidad de lograr un desarrollo económico y social equilibrado, a través de una mejor utilización del territorio y sus recursos”.

Dentro de este mismo orden de cosas, ha refundido disposiciones que contemplaban conceptos similares y se repetían en el texto del anteproyecto.

Dada la urgencia con que debemos evacuar este informe, nos vemos en la imposibilidad de referirnos al sentido y alcance de cada una de las modificaciones que hemos introducido a dicha iniciativa.

AL SEÑOR  
GENERAL DE BRIGADA  
DON JULIO CANESSA ROBERT  
JEFE COMITÉ ASESOR JUNTA DE GOBIERNO  
PRESIDENTE DE CONARA  
PRESENTE

No obstante, analizaremos a continuación, en el mismo orden en que el proyecto aborda las diferentes materias, las principales enmiendas acordadas por la Comisión Constitucional.

Al acordarlas, hemos tenido especialmente presente, que los preceptos respectivos pasarán a ser, probablemente, disposiciones permanentes de nuestro ordenamiento jurídico-institucional.

#### REGIONES

Ha precisado en el artículo 4º del texto del proyecto que os proponemos, que la autoridad superior de la región, en lo gubernamental y administrativo, será el Intendente Regional.

La Comisión ha mantenido la denominación de Intendente Regional que le fue propuesta por los representantes de CONARA por no encontrar otra más adecuada, ya que consideraría altamente inconveniente e inductivo a confusión darle el título de Gobernador a la primera autoridad de la región, en circunstancias que tradicionalmente en nuestro régimen institucional el Gobernador ha estado subordinado al Intendente. Por otra parte, y por razones obvias, tampoco es aconsejable suprimir el cargo de Intendente para las provincias que conformarán la región.

En cuanto a las atribuciones, del Intendente Regional ha estimado conveniente establecer en la Constitución sólo aquellas que tienen un carácter principal, a saber: formular y llevar a cabo las políticas y planes de desarrollo regional de los organismos del Estado y promover la acción del sector privado que favorezca el desarrollo; aprobar el presupuesto regional y establecer prioridades en los programas y proyectos específicos en la forma que determinen las leyes; ejercer la superior dirección de los servicios de la Administración Civil del Estado existentes en la región y velar por la debida coordinación de los mismos. Obviamente esta facultad no se aplicará a la Contraloría General de la República.

Las demás atribuciones del Intendente serán determinadas por la ley.

Especial importancia le ha atribuido esta Comisión Constitucional al Consejo Regional de Desarrollo que contempla el proyecto, ya que es, sin duda, uno de los principales instrumentos que permitirá llevar a efecto la regionalización del país y hacer realidad el derecho de los habitantes de las provincias a participar en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose, como expresa uno de sus considerandos, con los objetivos superiores de la región y del país.

Por esta razón, se ha preocupado de un modo especial de lo relativo a la composición del Consejo Regional, a las atribuciones de que dispondrá y a los medios con que contará para cumplir sus altas funciones.

En cuanto a la composición del Consejo Regional de Desarrollo, el proyecto que os proponemos establece que estará presidido por el Intendente Regional e integrado por los Intendentes de las provincias que componen la respectiva región y por representantes de las principales actividades, organismos e instituciones públicos y privados del área territorial correspondiente.

Mantiene el principio de que la ley regulará su organización básica y funcionamiento, pero agrega un precepto a fin de que, en ningún caso, la representación de los miembros cuya designación provenga del sector público puede exceder de la tercera parte del total de los que componen el Consejo.

Esta disposición nos parece fundamental, ya que si la representación del sector público fuere mayoritaria, la descentralización regional y el derecho a participar que la Excma. Junta de Gobierno está empeñada en establecer, pasarían a ser meras ilusiones. Es sabido, que los representantes del sector público, de una o de otra manera, están vinculados o supeditados a la autoridad central y la voz de la región perdería, entonces, su autenticidad.

Con respecto a las atribuciones del Consejo Regional de Desarrollo, ha reconocido su carácter de órgano asesor del Intendente Regional, pero al mismo tiempo, ha cuidado de señalar que tendrá facultades decisorias en los casos y en la forma que la ley establezca. De otro modo, la descentralización y el derecho a participar serían meramente nominales.

Finalmente, y a fin de que la planificación del desarrollo económico y social de la región, pueda ser realidad, ha establecido imperativamente el principio de que la ley contemplará una participación efectiva de las regiones en la asignación de los recursos públicos, a la vez que las dotará de facultades suficientes para su administración financiera.

## PROVINCIAS

La Comisión ha precisado que la autoridad superior de la provincia, en lo gubernamental y administrativo, será el Intendente, quien estará

subordinado al Intendente Regional.

Oídas las explicaciones, especialmente de los representantes de ODEPLAN, ha suprimido el Comité Técnico Asesor que contemplaba el anteproyecto para cada provincia, ya que la planificación del desarrollo de éstas se hará a nivel regional y esta labor, como se ha dicho, corresponderá al Intendente Regional y al Consejo Regional de Desarrollo.

En relación con las atribuciones del Intendente ha contemplado como tales en el texto constitucional, la de fiscalizar la ejecución de los planes, proyectos y programas de desarrollo provincial aprobados por la autoridad competente; las de ejercer como Delegado del Intendente Regional la fiscalización de los servicios públicos de la provincia, velar por la debida coordinación de los mismos y concertar acciones con los respectivos municipios o con otras instituciones públicas o privadas.

Las demás atribuciones del Intendente de la provincia serán determinadas por la ley.

## COMUNAS

La Comisión ha estimado fundamental establecer el principio de que las Municipalidades son instituciones de derecho público, funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo cometido es dar satisfacción a las necesidades de la comunidad local y, en especial, participar en la planificación y ejecución del desarrollo económico y social de la comuna, sea mediante su acción directa o actuando coordinadamente con otros municipios o con los demás servicios públicos y organizaciones del sector privado.

En concepto de esta Comisión, no puede considerarse a la Municipalidad como un mero servicio público, pues ella va a ser, en cierto modo, el medio de expresión de la comunidad local y para que esta voz sea realmente auténtica y tenga la proyección que en el campo jurídico e institucional le corresponde, es menester que conserve cierta autonomía y personalidad propias.

En cuanto a las atribuciones de las Municipalidades, la Comisión ha considerado conveniente contemplar en la Constitución sólo aquellas que les corresponderá ejercer en forma privativa, a saber:

Elaborar y fiscalizar los planes de desarrollo local.

La ley contemplará las normas para que dichos planes se ajusten a los planes regionales de desarrollo.

b) Administrar los bienes nacionales de uso público de interés exclusivamente local, existentes en la comuna;

c) Aplicar las normas de transporte y tránsito público dentro de la comuna, según lo regule la ley;

d) Cuidar del aseo y ornato de la comuna, y

e) Aplicar las normas de construcción y urbanización en la comuna, sin perjuicio de la supervigilancia que corresponda a otros organismos del Estado.

Las demás atribuciones de las Municipalidades serán determinadas por la ley.

La Comisión ha mantenido, por cierto, el precepto que establece que la autoridad superior de la Municipalidad es el Alcalde, designado por el titular del Poder Ejecutivo, con consulta al Intendente Regional; pero, a la vez, se ha preocupado de darle la relevancia que corresponde al Consejo de Desarrollo Comunal como elemento básico de la nueva estructura municipal. En efecto, será este Consejo el medio a través del cual la comunidad local podrá expresar sus inquietudes frente a los problemas de la vecindad y del desarrollo de la comuna.

Por esta razón, el artículo que proponemos al efecto, signado con el N° 17, establece que en cada Municipalidad habrá un Consejo de Desarrollo Comunal presidido por el Alcalde e integrado por Jefes de Oficinas Municipales, representantes de las Juntas de Vecinos y de otras principales actividades, organismos e instituciones privados existentes en la comuna.

Por su parte el artículo 18, prescribe que corresponderá al Consejo de Desarrollo Comunal ejercer las atribuciones decisorias y consultivas que señale la ley y primordialmente participar en la aprobación de las políticas, planes y programas del desarrollo comunal.

En relación con esta materia, la Comisión ha estimado del caso mantener las Oficinas Locales de Coordinación y Planificación contenidas en el primitivo anteproyecto y que estarán llamadas a servir de organismo asesor y de secretaría técnica del Alcalde y del Consejo de Desarrollo Comunal; pero, ha creído conveniente establecer que estas Oficinas podrán prestar asesoría a una o varias Municipalidades.

Finalmente, y dentro del propósito de que el desarrollo comunal llegue a ser efectivo, ha establecido un precepto que en forma imperativa dispone que la ley contemplará una adecuada participación de las Municipalidades en la asignación de los recursos públicos, a la vez que las dotará de facultades suficientes para su administración financiera.

## ÁREAS METROPOLITANAS

La Comisión ha prestado su aprobación a las disposiciones respectivas del anteproyecto y por tratarse de una materia nueva y compleja, ha cuidado

de que su redacción sea suficientemente amplia como para que el legislador dé conveniente solución a las distintas cuestiones que plantea la creación de regímenes especiales de gobierno y de administración para las áreas metropolitanas.

## FACULTADES DE SUPERVIGILANCIA Y CUESTIONES DE COMPETENCIA

En esta parte del proyecto, la Comisión ha estimado conveniente establecer que el titular del Poder Ejecutivo tendrá las facultades de supervigilancia que determine la ley sobre las autoridades y organismos regionales, provinciales, comunales y metropolitanas, a fin de velar por el cumplimiento de las políticas y planes de desarrollo nacional.

En cuanto a las cuestiones de competencia que se susciten entre dichas autoridades, la Comisión ha estimado que su solución no puede quedar entregada a la voluntad discrecional del titular del Poder Ejecutivo y que, en cambio, debe ser la ley la que dicte las normas correspondientes.

Motivo de especial consideración por parte de la Comisión, fue el precepto que contempla normas específicas para aquellos casos en que el país o parte del territorio se encuentre en estado de sitio, o en zona declarada en estado de emergencia, o sujeto a cualquier otro régimen legal de excepción.

Fruto de detenido análisis, es el artículo 26 que proponemos y que dice textualmente:

“Artículo 26. — Cuando el país, una Región o parte de ella se encuentre en estado de sitio, en estado de asamblea, o en zona declarada en estado de emergencia, o sujeto a cualquier otro régimen jurídico de excepción de similar naturaleza, el titular del Poder Ejecutivo podrá designar, mientras dure el régimen de excepción, Jefes de Plaza dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, y en tal caso, las atribuciones que correspondan al Intendente Regional y al Intendente de la Provincia, serán ejercidas por aquellos.

El Jefe de Plaza podrá suspender el funcionamiento del Consejo Regional de Desarrollo respectivo”.

Los términos en que se propone este artículo, tienen por objeto, en primer lugar, hacer facultativa la potestad del titular del Poder Ejecutivo para designar Jefes de Plaza en los casos de emergencia a que se refiere.

En seguida, con esta redacción se persigue evitar los conflictos y dificultades que en regímenes anteriores han tenido lugar entre los Intendentes y los representantes de la Fuerza Pública, en cuanto a las atribuciones que les corresponde en el ejercicio de sus respectivas funciones. De acuerdo con el texto que os proponemos, si el Poder Ejecutivo hace uso de las facultades de designar Jefes de Plaza, las atribuciones que



corresponden al Intendente Regional y al Intendente de la Provincia, serán siempre ejercidas por aquellos mientras dure la emergencia.

Otro de los conceptos de importancia contenidos en el texto en referencia, es el que dice relación con el hecho de que los Jefes de Plaza deben ser dependientes del Ministerio de Defensa Nacional. La experiencia nos enseña que resulta en extremo peligroso otorgar poderes y facultades de trascendencia a funcionarios subordinados a un Ministerio de carácter político.

Al señalar que los Jefes de Plaza deben ser dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, lo hacemos en el entendido de que el Cuerpo de Carabineros estará comprendido en él.

Finalmente, nos ha parecido conveniente establecer la facultad del Jefe de Plaza para suspender el funcionamiento del Consejo Regional de Desarrollo durante la respectiva emergencia.

Como artículo final permanente del proyecto, hemos consultado uno que deroga los Capítulos VIII y IX de la Constitución Política del Estado, relativos al Gobierno y Administración Interior del Estado, pero ello sin perjuicio de lo que dispone el artículo transitorio a que nos referimos a continuación.

A fin de hacer expedito el proceso de regionalización y con el objeto de que el Gobierno tenga la mayor amplitud y flexibilidad en el logro de las metas que se propone, un artículo transitorio dispone que la regionalización del país y su implementación podrán realizarse gradualmente; y que para este efecto, las leyes, reglamentos e instrucciones confiarán a los nuevos organismos y autoridades regionales, provinciales y comunales, las atribuciones y facultades que ejercen en la actualidad otras autoridades.

Por último, el mismo artículo transitorio prescribe que mientras se dictan las leyes respectivas, continuará vigente, en cuanto no sea modificada específicamente, la actual división territorial del país y la organización y competencia territorial de los Tribunales de Justicia.

La Comisión, junto con proponeros el proyecto de texto constitucional que se acompaña, se atreve a sugerir a US. y, por su alto intermedio, a la Excma. Junta de Gobierno, que por tratarse en este caso de modificaciones orgánicas y de trascendencia a la Constitución Política del Estado, el decreto ley respectivo que apruebe la reforma, tenga el carácter de una Acta Constitucional, lo que está más de acuerdo con la naturaleza y jerarquía de los preceptos que contendrá. Este mismo criterio podría seguirse con respecto a futuras modificaciones a la Carta Fundamental que reúnan las características señaladas.

En el caso de que se trata, el articulado del Acta Constitucional iría

precedido, naturalmente, de los considerandos que se contienen en el anteproyecto respectivo con la modificación que os propusimos al considerando 3º al comienzo de este informe.

En mérito de las consideraciones anteriores, os proponemos la aprobación del Acta Constitucional adjunto.

Dios guarde a US.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente de la Comisión de Reforma Constitucional

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

## ACTA CONSTITUCIONAL

Decreto Ley N°...

Artículo 1°. — Para el Gobierno y Administración Interior del Estado, el territorio de la República se dividirá en Regiones y las Regiones en Provincias. Para los efectos de la Administración Local, las Provincias se dividirán en Comunas.

Artículo 2°. — La creación, modificación y supresión de las Regiones, Provincias y Comunas, será materia de ley, cuya iniciativa corresponderá al titular del Poder Ejecutivo.

## REGIONES

Artículo 3°. — La ley, al determinar las regiones, deberá propender a que cada una de ellas constituya una unidad territorial debidamente organizada que contemple todos los aspectos propios de una política de desarrollo económico, social y de seguridad nacional. Al efecto, deberá considerar:

- a) Un adecuado grado de autonomía regional que tiende a facilitar el proceso de desarrollo nacional;
- b) Una efectiva coordinación de los diferentes organismos de los sectores públicos y privados;
- c) Una real participación de las diversas formas de organización de la población dentro de una estructura económica-social que asegure las iniciativas creadoras de sus habitantes, y
- d) La fijación de límites territoriales comunes para el conjunto de los servicios públicos de la respectiva Región.

Artículo 4°. — La autoridad superior de la Región, en lo gubernamental y administrativo, será el Intendente Regional. Su nombramiento corresponderá al titular del Poder Ejecutivo, de quien será su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción, y permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza de aquél.

La ciudad capital de la Región será determinada por la ley, y su iniciativa corresponderá al titular del Poder Ejecutivo.

Artículo 5°. — Corresponderá al Intendente Regional formular y llevar a cabo las políticas y planes de desarrollo regional de los organismos del Estado y promover la acción del sector privado que favorezca el desarrollo; aprobar el presupuesto regional y establecer prioridades en los programas y proyectos específicos en la forma que determinen las leyes. Le corresponderá, asimismo, la superior dirección de los servicios de la

Administración Civil del Estado existentes en la Región y velar por la debida coordinación de los mismos. Este precepto no se aplicará a la Contraloría General de la República.

La ley determinará las demás atribuciones del Intendente.

Artículo 6°. — El Intendente Regional, en los casos y formas que determine la ley podrá delegar facultades específicas para fines de descentralización administrativa, desarrollo y coordinación de dos o más provincias.

Artículo 7°. — En cada Región habrá un Consejo Regional de Desarrollo, presidido por el Intendente Regional, e integrado por los Intendentes de las Provincias que la componen y por representantes de las principales actividades, organismos e instituciones públicos y privados del área territorial correspondiente. La ley regulará su organización básica y funcionamiento. En ningún caso, la representación cuya designación provenga del sector público podrá exceder de la tercera parte del total de los miembros que componen el Consejo.

Artículo 8°. — Al Consejo Regional de Desarrollo corresponderá participar en el estudio y aprobación de las políticas y planes de desarrollo de las respectivas regiones y en la aprobación de los presupuestos regionales en la forma que determine la ley. Actuará como órgano asesor del Intendente Regional y tendrá facultades decisorias, en los casos y en la forma que la ley establezca.

Artículo 9°. — En cada Región habrá una Oficina Regional de Planificación y Coordinación que servirá de Organismo Asesor y de Secretaría Técnica del Intendente Regional y del Consejo Regional de Desarrollo, la que tendrá las facultades y deberes que señale la ley.

Artículo 10°. — La ley contemplará la desconcentración regional de los Ministerios y de los servicios públicos y los procedimientos que permitan asegurar su debida coordinación.

Contemplará, asimismo, una participación efectiva de las Regiones en la asignación de los recursos públicos y las dotará de facultades suficientes para su administración financiera.

## PROVINCIAS

Artículo 11°. — La autoridad superior de la Provincia, en lo gubernamental y administrativo, será el Intendente, quien estará subordinado al Intendente Regional. Será nombrado por el titular del Poder Ejecutivo, con consulta al Intendente Regional respectivo, y permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza de aquél. La ley determinará la ciudad cabecera de la provincia y su iniciativa corresponderá al titular del Poder Ejecutivo.

Artículo 12°. — Corresponderá al Intendente fiscalizar la ejecución de los planes, proyectos y programas de desarrollo provincial aprobados por la autoridad competente. Le corresponderá, también, como delegado del Intendente Regional, ejercer la fiscalización de los servicios públicos de la Provincia, velar por la debida coordinación de los mismos y concertar acciones con los Municipios de la Provincia o con otras instituciones públicas y privadas.

La ley determinará las demás atribuciones del Intendente.

Artículo 13°. — Los Intendentes, en los casos y formas que determine la ley, podrán delegar facultades específicas en funcionarios públicos para los efectos del Gobierno Interior de determinadas localidades, cuya ubicación geográfica lo haga necesario.

## COMUNAS

Artículo 14°. — La administración de los intereses locales, en cada Comuna, será de competencia de las Municipalidades.

Artículo 15°. — Las Municipalidades son instituciones de derecho público, funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo cometido es dar satisfacción a las necesidades de la comunidad local y, en especial, participar en la planificación y ejecución del desarrollo económico y social de la Comuna, sea mediante su acción directa o actuando coordinadamente con otros municipios o con los demás servicios públicos y organizaciones del sector privado.

Les corresponderá privativamente:

a) Elaborar y fiscalizar los planes de desarrollo local.

La ley contemplará las normas para que dichos planes se ajusten a los planes regionales de desarrollo.

b) Administrar los bienes nacionales de uso público de interés exclusivamente local, existentes en la Comuna;

e) Aplicar las normas de transporte y tránsito público dentro de la Comuna, según lo regule la ley;

d) Cuidar del aseo y ornato de la Comuna, y

e) Aplicar las normas de construcción y urbanización en la Comuna, sin perjuicio de la supervigilancia que corresponda a otros organismos del Estado.

Las Municipalidades tendrán las demás atribuciones que determine la ley.

Artículo 16°. — La autoridad superior de la Municipalidad es el Alcalde, quién será designado por el titular del Poder Ejecutivo, con consulta al Intendente Regional, y permanecerá en el cargo mientras cuente con la confianza de aquél.

Artículo 17°.- En cada Municipalidad habrá un Consejo de Desarrollo Comunal presidido por el Alcalde, e integrado por Jefes de Oficinas Municipales, representantes de las Juntas de Vecinos, y de otras principales actividades, organismos e instituciones privados existentes en la Comuna.

La composición básica y el funcionamiento de este Consejo serán determinados por la ley.

Artículo 18°. — Corresponderá al Consejo de Desarrollo Comunal ejercer las atribuciones decisorias y consultivas que señale la ley y, primordialmente, participar en la aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la Comuna.

Artículo 19°. — Habrá Oficinas Locales de Planificación y Coordinación que servirán de Organismo Asesor y de Secretaría Técnica del Alcalde y del Consejo de Desarrollo Comunal. Estas Oficinas podrán prestar asesoría a una o varias Municipalidades, y tendrán las atribuciones y deberes que establezca la ley.

Artículo 20°. — La ley contemplará una participación efectiva de las Municipalidades en la asignación de los recursos públicos y las dotará de facultades suficientes para su administración financiera.

#### ÁREAS METROPOLITANAS

Artículo 21°. — La ley podrá, a iniciativa del titular del Poder Ejecutivo, fijar áreas metropolitanas y establecer para ellas regímenes especiales de Gobierno y Administración.

Estos regímenes comprenderán la planificación integral del desarrollo metropolitano y la coordinación de las inversiones y de los servicios estatales y municipales que existan en el área.

Artículo 22°. — La ley establecerá las formas de organización, atribuciones y funciones específicas que corresponderán a la autoridad superior metropolitana, y deberá considerar al efecto, una adecuada participación de las autoridades municipales respectivas.

En todo caso, contemplará una autoridad superior metropolitana para Santiago.

#### FACULTADES DE SUPERVIGILANCIA Y CUESTIONES DE COMPETENCIA

Artículo 23°. — El titular del Poder Ejecutivo tendrá las facultades de supervigilancia que determine la ley, sobre las autoridades y organismos regionales, provinciales, comunales y metropolitanos, a fin de velar por el cumplimiento de las políticas y planes de desarrollo nacional.

Artículo 24°. — La ley dictará normas para resolver las cuestiones de competencia que puedan suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales, comunales y metropolitanas.

Artículo 25°. — Los cargos de Intendentes Regionales, Intendentes y Alcaldes son incompatibles entre sí.

Artículo 26°. — Cuando el país, una Región o parte de ella encuentre en estado de sitio, en estado de asamblea, o en zona declarada en estado de emergencia, o sujeto a cualquier otro régimen jurídico de excepción de similar naturaleza, el titular del Poder Ejecutivo podrá designar, mientras dure el régimen de excepción, Jefes de Plaza dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, y en tal caso, las atribuciones que correspondan al Intendente Regional y al Intendente de la Provincia, serán ejercidas por aquellos.

El Jefe de Plaza podrá suspender el funcionamiento del Consejo Regional de Desarrollo respectivo.

Artículo 27°. — Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo transitorio, deróganse los Capítulos VIII y IX de la Constitución Política del Estado, relativos al Gobierno Interior del Estado y al Régimen Administrativo Interior, respectivamente.

Artículo Transitorio. — La regionalización del país y su implementación podrán realizarse gradualmente. Para este efecto, las leyes, reglamentos e instrucciones confiarán a los organismos y autoridades regionales, provinciales y comunales que prevén los artículos anteriores, las atribuciones que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de lograr la descentralización y desconcentración administrativas.

Mientras se dictan las leyes respectivas, continuará vigente, en cuanto no sea modificada específicamente, la actual división territorial del país y la organización y competencia territorial de los Tribunales de Justicia”.

El Acta Constitucional que precede fue aprobada por la Comisión Constitucional, en sesiones de fecha 14 y 25 de marzo y 2, 4, 9, 11 y 16 de abril de 1974.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente de la Comisión de  
Reforma Constitucional.

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario.

## ANEXO 2

### ESTATUTO DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN INTERIORES DEL ESTADO

Núm. 573. — Santiago, 8 de Julio de 1974. — Visto: Lo dispuesto en los decretos leyes N.os 1 y 128, de 1973, y 527, de 1974, y Considerando:

1. — Que el hecho de que el Estado de Chile sea unitario, constituido por una sola asociación política, no se contrapone con el de que su Gobierno se ejerza sobre la base de una organización interna que obedezca a un criterio de descentralización y desconcentración;

2. — Que este proceso de integración nacional debe lograrse a través de:

a. — Un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional, de manera que se establezcan las bases para un desarrollo más racional de todas las regiones que integran el territorio nacional;

b. — Una participación efectiva de la población en la definición de su propio destino, contribuyendo y comprometiéndose, además, con los objetivos superiores de su región y del país, y

c. — Una igualdad de oportunidades para recibir los beneficios que reportará el proceso de desarrollo en que está empeñada la Junta de Gobierno;

3. — Que la necesidad de lograr más plenamente las metas del desarrollo económico y social requieren de una mejor utilización del territorio y de sus recursos.

La excesiva concentración económica en algunas ciudades del país, especialmente en Santiago, está alcanzando niveles de tal magnitud que obliga a distraer cuantiosos recursos en obras urbanas, que obviamente tendrían una rentabilidad social mayor si fuesen invertidos en actividades productivas que permitirían un crecimiento económico más acelerado y regionalmente equilibrado;

4. — Que es de toda conveniencia establecer una nueva división político-administrativa del territorio nacional con el objeto de posibilitar la planificación del desarrollo, lo cual implica: -

a. — Una organización administrativa descentralizada, con adecuados niveles de decisión en función de unidades territoriales definidas con tal objeto;

b. — Una jerarquización de las unidades territoriales;

c. — Una dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial



con igual nivel entre sí y con poderes de decisión equivalentes, de modo que sea posible su efectiva complementación, y

d. — La integración de todos los sectores, mediante instituciones que aseguren su actuación en conjunto y no aisladamente.

5. — Que es preciso reemplazar el actual Régimen de Administración Interior por un régimen que agregue al concepto de Administración, el de Planificación, y que ambos tengan como objetivo el desarrollo socio económico del país;

6. — Que el concepto de desarrollo debe ser incorporado al Régimen de Administración Interior, como una función preferente del Estado, e íntimamente ligado al orden y seguridad interior del país;

7. — Que los anteriores fundamentos son coincidentes con las conclusiones de los estudios técnicos y también con el resultado de las consultas realizadas a diferentes sectores representativos de la comunidad nacional y regional, y

8. — Que la trascendencia y complejidad de esta reforma hace necesario que sea realizada en forma gradual, de modo tal que las estructuras existentes se adecuen en forma progresiva y sistemática;

La Junta de Gobierno ha acordado dictar el siguiente

Decreto ley:

#### ESTATUTO DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN INTERIORES DEL ESTADO

Artículo 1°. — Para el Gobierno y la Administración Interiores del Estado, el territorio de la República se dividirá en regiones y las regiones en provincias. Para los efectos de la Administración Local, las provincias se dividirán en comunas.

Sin perjuicio de lo anterior, podrán establecerse Áreas Metropolitanas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 21.

Artículo 2°. — La creación, modificación y supresión de las regiones, provincias y comunas, será materia de ley.

#### REGIONES

Artículo 3°. — La ley, al determinar las regiones, deberá propender a que cada una de ellas constituya una unidad territorial debidamente organizada que contemple todos los aspectos propios de una política de desarrollo económico, cultural, social y de seguridad nacional. Al efecto, deberá considerar:

- a) Un adecuado grado de descentralización o desconcentración que tienda a facilitar el progreso de la Región dentro del proceso de desarrollo nacional;
- b) Una efectiva coordinación de los diferentes organismos de los sectores públicos y privados;
- c) Una verdadera participación de las diversas formas de organización de la población dentro de una estructura económico-social que asegure las iniciativas creadoras de sus habitantes, y
- d) La fijación de límites territoriales comunes para el conjunto de los servicios públicos de la respectiva Región.

Artículo 4º. — El Gobierno y la Administración superiores de cada Región residen en un Intendente Regional, quien los ejercerá con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Poder Ejecutivo, de quien es agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción, y permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza del Jefe Supremo de la Nación.

La ciudad capital de la Región será determinada por ley.

Artículo 5º. — Corresponderá al Intendente Regional formular y llevar a cabo las políticas y planes de desarrollo regional de los organismos del Estado y promover la acción del sector privado que favorezca ese desarrollo; aprobar el presupuesto regional y establecer prioridades en los programas y proyectos específicos. La ley determinará la forma en que el Intendente Regional ejercerá estas facultades y la superior dirección que, para estos efectos, le corresponderá sobre todos los servicios de la Administración del Estado de carácter civil existentes en la Región. Le corresponderá, en todo caso, ejercer la supervigilancia y fiscalización de los mismos servicios, y velar por su debida coordinación. Este precepto no se aplicará a la Contraloría General de la República.

La ley determinará las demás atribuciones del Intendente Regional.

Artículo 6º. — El Intendente Regional, en los casos y formas que determine la ley, podrá delegar facultades específicas en otras autoridades de la Región para fines administrativos, de desarrollo y de coordinación de dos o más provincias.

Artículo 7º.— En cada Región habrá un Consejo Regional de Desarrollo, presidido por el Intendente Regional, e integrado por los Gobernadores Provinciales de la Región y por representantes de las principales actividades, organismos e instituciones públicas y privadas del área territorial correspondiente.

Las normas generales sobre organización y funcionamiento de este Consejo

serán determinadas por ley.

Artículo 8°. — Al Consejo Regional de Desarrollo corresponderá participar en el estudio y aprobación de las políticas y planes de desarrollo de las respectivas Regiones y en la aprobación de los presupuestos regionales, en la forma que determine la ley. Actuará como órgano asesor del Intendente Regional y podrá tener facultades decisorias, en los casos y forma que la ley establezca.

Artículo 9°. — En cada Región habrá una Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, integrada al sistema nacional de planificación, la que servirá de organismo asesor y de secretaría técnica del Intendente Regional y del Consejo Regional de Desarrollo, con las facultades y deberes que señale la ley.

Artículo 10°. — La ley contemplará la desconcentración regional de los Ministerios y de los servicios públicos y los procedimientos que permitan asegurar su debida coordinación y faciliten el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales. Sin embargo, podrá establecer excepciones a esta norma.

Contemplará, asimismo, una participación efectiva de las regiones en la asignación de los recursos públicos y las dotará de facultades suficientes para su administración financiera.

## PROVINCIAS

Artículo 11°. — La autoridad superior de la provincia será el Gobernador Provincial, quien estará subordinado al Intendente Regional. Será nombrado por el Poder Ejecutivo, oyendo al Intendente Regional respectivo, y permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza del Jefe Supremo de la Nación.

Artículo 12°. — Corresponderá al Gobernador Provincial fiscalizar la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo de las provincias. Le corresponderá, también, la fiscalización de los servicios públicos de la provincia, velar por la debida coordinación de los mismos y concertar acciones con los municipios de la provincia o con otras instituciones públicas o privadas.

La ley determinará las demás atribuciones del Gobernador Provincial.

Artículo 13°. — Los Gobernadores Provinciales, en los casos y formas que determine la ley, podrán delegar facultades específicas en otras autoridades de la provincia para el gobierno o administración de determinadas localidades por razones de aislamiento geográfico o por otras circunstancias calificadas.

## COMUNAS

Artículo 14°. — La administración de los intereses locales en cada comuna o agrupación de comunas, será de competencia de las municipalidades.

Artículo 15°. — Las municipalidades son instituciones de derecho público funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo cometido es dar satisfacción a las necesidades de la comunidad local y, en especial, participar en la planificación y ejecución del desarrollo económico y social de la comuna o agrupación de comunas, sea actuando separadamente o coordinando su acción con otros municipios o con los demás servicios públicos y organizaciones del sector privado.

Les corresponderá privativamente:

- a) Elaborar los planes de desarrollo local y fiscalizar su cumplimiento, en la forma que regule la ley;
- b) Administrar los bienes nacionales de uso público de interés local existentes en la comuna, según lo regule la ley, salvo en los casos en que ésta, por razones de superior interés nacional, disponga un régimen diferente;
- c) Aplicar las normas de transporte y tránsito público dentro de la comuna, según lo regule la ley;
- d) Cuidar del aseo y ornato de la comuna, y
- e) Aplicar las normas de construcción y urbanización en la comuna, sin perjuicio de la supervigilancia que corresponda a otros organismos del Estado.

Las Municipalidades tendrán las demás atribuciones que determine la ley.

El ejercicio de las facultades a que se refiere este artículo deberá ajustarse a los planes nacionales y regionales de desarrollo.

Artículo 16°. — La autoridad superior de la Municipalidad es el Alcalde, quien será designado por el Jefe Supremo de la Nación, oyendo al Intendente Regional, y permanecerá en el cargo mientras cuente con la confianza de aquél.

Artículo 17°. — En cada Municipalidad habrá un Consejo de Desarrollo Comunal, presidido por el Alcalde e integrado por jefes de oficinas municipales y por representantes de las principales actividades de la comuna. Las normas generales sobre funcionamiento de este Consejo serán determinadas por ley.

Artículo 18°. — Corresponderá al Consejo de Desarrollo Comunal ejercer las atribuciones decisorias o consultivas que señale la ley, y primordialmente, participar en la aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la comuna.

Artículo 19°. — Habrá Oficinas Comunales de Planificación y Coordinación, integradas al sistema nacional de planificación, que servirán de organismo asesor y de secretaría técnica, del Alcalde y del Consejo de Desarrollo Comunal. Estas oficinas podrán prestar asesoría a una o varias Municipalidades y tendrán las atribuciones y deberes que establezca la ley.

Artículo 20°. — La ley asegurará una participación efectiva de las Municipalidades en los recursos públicos y las dotará de facultades suficientes para su administración financiera.

#### ÁREAS METROPOLITANAS

Artículo 21°. — La ley podrá definir y fijar áreas metropolitanas, y establecer para ellas regímenes especiales de Gobierno y Administración.

Estos regímenes comprenderán la planificación integral del desarrollo metropolitano y la coordinación de las inversiones y de los servicios estatales y municipales que existen en el área.

Artículo 22°. — La ley establecerá las formas de organización, atribuciones y funciones específicas que corresponderán a la autoridad superior metropolitana, y deberá considerar al efecto, una adecuada participación de las autoridades municipales respectivas.

#### FACULTADES DE SUPERVIGILANCIA Y CUESTIONES DE COMPETENCIA

Artículo 23°. — El Poder Ejecutivo tendrá las facultades de supervigilancia que determine la ley, sobre todas las autoridades y organismos regionales, provinciales, comunales y metropolitanas, para asegurar el cumplimiento de las políticas y planes de desarrollo nacional.

Artículo 24°. — La ley dictará las normas y determinará los organismos para resolver las cuestiones de competencia que pudieren suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales, comunales y metropolitanas.

Artículo 25°. — El cargo titular de Intendente Regional es incompatible con el de Gobernador Provincial y con el de Alcalde.

Artículo 26°. — Cuando una o más regiones del país o parte de ellas deban quedar, de acuerdo con las normas jurídicas de excepción, bajo la dependencia inmediata de una autoridad militar, las respectivas autoridades administrativas civiles quedarán sujetas a dicha dependencia respecto del

ejercicio de sus atribuciones propias en aquellas materias y en los casos y forma que la ley señale como de la competencia de la autoridad militar.

#### ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Artículo 1º. — El proceso de regionalización del país podrá realizarse gradualmente. Para este efecto, las leyes, reglamentos e instrucciones confiarán a las nuevas autoridades y organismos regionales, provinciales, comunales y metropolitanas, las atribuciones de Gobierno y Administración previstas en el presente Estatuto, estableciendo la cesación o traspaso de las facultades que ejerzan en ese momento otras autoridades y organismos.

Mientras no se dicten las leyes previstas en este Estatuto, continuarán vigentes en cuanto no sean modificadas específicamente, la actual división territorial del país, su sistema de Gobierno y Administración interiores y la organización y competencia territorial de los Tribunales de Justicia.

Artículo 2º. — En las ciudades capitales de regiones que no entren aún en vigencia podrán nombrarse Gobernadores de departamento distintos a los Intendentes.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría.— AUGUSTO PINOCHET UGARTE, General de Ejército, Presidente de la Junta de Gobierno, Jefe Supremo de la Nación.— JOSE T. MERINO CASTRO, Almirante, Comandante en Jefe de la Armada.— GUSTAVO LEIGH GUZMÁN, General del Aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea.— CESAR MENDOZA DURAN, General Director de Carabineros.— Oscar Bonilla Bradanovic, General de División, Ministro del Interior.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento. — Enrique Montero Marx, Subsecretario del Interior.

### **ANEXO 3**

#### MINISTERIO DEL INTERIOR REGIONALIZACIÓN DEL

Núm. 575. — Santiago, 10 de Julio de 1974. — Visto: lo dispuesto en los decretos leyes números 1 y 128, de 1973, y 527 y 573, de 1974.

La Junta de Gobierno de la República de Chile ha resuelto dictar el siguiente Decreto ley:

#### TÍTULO I

##### División Regional

Artículo 1º. — Para el Gobierno y la Administración del Estado, el territorio de la República se dividirá en las siguientes regiones, con las ciudades capitales que se indican:

I Región, capital Iquique

Comprende la actual provincia de Tarapacá.

II Región, capital Antofagasta

Comprende la actual provincia de Antofagasta.

III Región, capital Copiapó

Comprende la actual provincia de Atacama.

IV Región, capital La Serena

Comprende la actual provincia de Coquimbo.

V Región, capital Valparaíso

Comprende las actuales provincias de Aconcagua y Valparaíso, incluyendo el departamento de San Antonio.

VI Región, capital Rancagua

Comprende las actuales provincias de O'Higgins y Colchagua.

VII Región, capital Talca

Comprende las actuales provincias de Curicó, Talca, Maule y Linares.

VIII Región, capital Concepción

Comprende las actuales provincias de Ñuble, Concepción, Arauco y Bío Bío.

IX Región, capital Temuco

Comprende las actuales provincias de Malleco y Cautín.

X Región, capital Puerto Montt

Comprende las actuales provincias de Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé.

XI Región, capital Coyhaique

Comprende la actual provincia de Aysén, y

XII Región, capital Punta Arenas

Comprende la actual provincia de Magallanes y el Territorio Antártico Chileno.

Existirá, además, un Área Metropolitana de Santiago, que comprende la actual provincia de Santiago, excluyendo el departamento de San Antonio.

## TÍTULO II

### GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONALES

Párrafo 1°. — Intendentes Regionales

Artículo 2°. — El Gobierno y la Administración superiores de cada región residen en un Intendente Regional. Su nombramiento corresponderá al Poder Ejecutivo, de quien será su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción. Permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza de éste.

Artículo 3°. — Para ser nombrado Intendente Regional se requiere ser chileno, tener a lo menos 21 años de edad y reunir los requisitos que el Estatuto Administrativo exija para el ingreso a la Administración Pública.

Artículo 4°. — El Intendente Regional tendrá la superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución y coordinación de todas las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la respectiva región.

Artículo 5°. — Al Intendente Regional le corresponderá:

1) Dirigir las tareas propias del Gobierno Interior de acuerdo con las instrucciones que le impartan el Poder Ejecutivo a través del Ministro del Interior, o éste directamente.



2) Resolver respecto de los proyectos de políticas, planes de desarrollo y presupuesto regional, oyendo al Consejo Regional de Desarrollo.

3) Fijar las prioridades de los proyectos y programas regionales.

4) Elevar en su oportunidad los proyectos de políticas, planes de desarrollo y presupuesto regional al Supremo Gobierno para su aprobación o modificación, a fin de hacerlos compatibles con las políticas, planes y presupuestos nacionales.

5) Coordinar y regular la forma en que deben actuar los servicios de la Administración del Estado, de carácter civil, para la debida ejecución, por su intermedio, de las políticas, planes y proyectos a que se refiere el artículo 5° del decreto ley N° 573, de 1974. Para estos efectos, quedarán subordinados al Intendente Regional los jefes de servicios existentes en la región, sin perjuicio de las facultades propias, de carácter técnico, que correspondan a los jefes superiores de los servicios a que pertenezcan. Igual norma se aplicará a los de otras instituciones del Estado.

En el ejercicio de estas facultades, podrá disponer comisiones de servicios y destinaciones de cualquier funcionario público en el territorio de su jurisdicción. Asimismo podrá formar comités coordinadores de la Administración del Estado regionales, integrados por los Secretarios Regionales Ministeriales.

6) Crear comisiones regionales sectoriales e intersectoriales para hacer estudios o preparar recomendaciones específicas.

7) Ejercer la supervigilancia y fiscalización de todos los servicios de la Administración del Estado, de carácter civil, y de los servicios de utilidad pública de la región, a fin de cautelar la legalidad de sus actuaciones y su funcionamiento regular, continuo y eficiente y, asimismo, supervigilar y fiscalizar todas las obras que dichas entidades ejecuten, directamente o a través de terceros.

8) Dictar los reglamentos, resoluciones e instrucciones que estime necesarios en el ejercicio de sus atribuciones.

9) Fomentar la actividad privada, orientarla hacia el desarrollo regional y procurar su coordinación con la actividad estatal.

10) Girar y disponer de las sumas que contemple anualmente el Presupuesto de la Región, en conformidad con las normas que rijan la materia, y

11) Representar extrajudicialmente al Estado en la respectiva región, en la realización de los actos y celebración de los contratos que sean necesarios para el desarrollo de la misma, con cargo al Presupuesto

Regional, pudiendo delegar esta representación en los jefes de servicios, según la naturaleza de la materia de que se trate.

Las atribuciones que este artículo confiere a los Intendentes Regionales sobre los servicios públicos no serán aplicables respecto de la Contraloría General de la República.

Artículo 6°. — La organización administrativa de la Intendencia y de los demás organismos regionales previstos en este texto legal, será establecida por decreto reglamentario, a proposición del respectivo Intendente, y previo informe de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

Párrafo 2°. — Consejos Regionales de Desarrollo

Artículo 7°. — En cada región habrá un Consejo Regional de Desarrollo, integrado por los siguientes miembros:

- 1) El Intendente Regional, quien lo presidirá;
- 2) Los Gobernadores Provinciales de la región respectiva;
- 3) Dos representantes de las municipalidades de la región, designados por los Alcaldes;
- 4) Un representante del Ministerio de Defensa Nacional;
- 5) El Director Regional de la Corporación de Fomento de la Producción;
- 6) Tres representantes del sector empresarial privado de la región;
- 7) Tres representantes del sector laboral de la Región;
- 8) Dos representantes de la Confederación de Colegios Profesionales de Chile o de los Colegios Profesionales, en el caso que la Confederación no exista en la región;
- 9) Dos representantes de las cooperativas de la región, y
- 10) Un representante de los bancos privados de la región.

El Secretario Regional de Planificación y Coordinación será secretario del Consejo y actuará como ministro de fe, pudiendo participar en sus deliberaciones.

Los representantes señalados en los números 6), 7), 8), 9) y 10) de este artículo, serán designados por el Intendente a propuesta en terna de las respectivas organizaciones. Los consejeros no tendrán derecho a

remuneración por el desempeño de sus cargos.

Artículo 8°. — Las universidades podrán asesorar a los Consejos Regionales, a requerimiento del Intendente Regional y, en tal caso, tendrán acceso a sus informaciones y deliberaciones.

Artículo 9°. — Los Consejos Regionales de Desarrollo deberán sesionar ordinariamente a lo menos cada dos meses y extraordinariamente cada vez que sean convocados por el Intendente Regional.

Cada Consejo Regional de Desarrollo aprobará su reglamento de sala, el que será sometido a la ratificación del Intendente Regional.

Artículo 10°. — Las normas generales de funcionamiento de los Consejos Regionales y las de designación, remoción, incompatibilidades e inhabilidades de sus integrantes, serán establecidas en un decreto supremo reglamentario.

Artículo 11°. — Al Consejo Regional de Desarrollo le corresponderá:

- 1) Formular las observaciones y proposiciones que estime necesarias a los proyectos de políticas y planes de desarrollo de la respectiva región, que le deberá presentar el Intendente Regional;
- 2) Formular las observaciones y proposiciones que estime necesarias al proyecto de Presupuesto Regional, que le deberá presentar el Intendente Regional;
- 3) Recomendar prioridades a los programas y proyectos específicos;
- 4) Proponer al Intendente Regional normas de aplicación relativas a las materias indicadas en los números anteriores;
- 5) Emitir su opinión en los casos en que el Intendente Regional lo consultare, y
- 6) Efectuar las demás funciones que le asignen otras disposiciones legales.

Párrafo 3°. — Secretaría Regional de Planificación y Coordinación

Artículo 12°. — En cada región habrá una Secretaria Regional de Planificación y Coordinación integrada al Sistema Nacional de Planificación, a la cual le corresponderá especialmente:

- 1) Servir de secretaría técnica permanente del Intendente Regional, del Consejo de Desarrollo, de las Comisiones Ministeriales y del Comité Coordinador de la Administración del Estado Regional;

- 2) Preparar las políticas, los planes y los programas de desarrollo regional para la consideración del Intendente Regional;
- 3) Preparar el proyecto de Presupuesto Regional, consultando a las instituciones y organismos de la región que estime necesarios;
- 4) Evaluar e informar a las autoridades correspondientes respecto del cumplimiento de las políticas, planes, programas, proyectos y del Presupuesto Regional;
- 5) Efectuar un análisis permanente de la situación socio-económica regional y hacer las evaluaciones que procedan;
- 6) Prestar asistencia técnica permanente en materias de planificación y administración presupuestaria a los Gobernadores Provinciales, a las municipalidades, a las empresas públicas y a los demás organismos estatales de la región;
- 7) Procurar vinculaciones de carácter técnico con el sector privado de la región, conforme a las instrucciones que imparta el Intendente Regional;
- 8) Mantener una unidad de información de datos regionales y de los datos nacionales que sean útiles a su función;
- 9) Prestar apoyo y asesoría técnica en el estudio de los problemas de la Administración del Estado, conforme a las normas que imparta la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa;
- 10) Colaborar en las tareas de capacitación del personal de la Administración del Estado;
- 11) Realizar los actos y celebrar los contratos necesarios para el cumplimiento de su cometido, de acuerdo con las delegaciones e instrucciones específicas del Intendente Regional, y
- 12) Cumplir las demás funciones que le asigne el Intendente Regional y la jefatura del servicio nacional de planificación.

Artículo 13°. — Los Secretarios Regionales de Planificación y Coordinación serán designados por el Poder Ejecutivo oyendo a los respectivos Intendentes Regionales.

Párrafo 4°. - Secretarías Regionales Ministeriales

Artículo 14°.— Los Ministerios se desconcentrarán territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales, de acuerdo con las instrucciones que imparta el Poder Ejecutivo, con excepción de los Ministerios del Interior, de

Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores, y los demás que determine el Poder Ejecutivo.

Artículo 15º.— Las Secretarías Regionales Ministeriales estarán a cargo de un Secretario Regional Ministerial, que será el representante del respectivo Ministerio en la región, actuará como colaborador directo del Intendente Regional, al que estará subordinado para los efectos previstos en el artículo 4º. Su nombramiento y remoción corresponderán al Ministerio del cual dependan, oyendo a los Intendentes Regionales.

Artículo 16º. — A los Secretarios Regionales Ministeriales corresponderá:

- 1) Ejecutar las políticas regionales y coordinar la labor de los servicios de su sector de acuerdo con las instrucciones del Intendente Regional y con las normas técnicas de los respectivos Ministerios;
- 2) Presidir las Comisiones Sectoriales de su sector;
- 3) Estudiar con los respectivos Directores Regionales de los servicios o jefes de las instituciones los planes de desarrollo del sector;
- 4) Preparar con los Directores Regionales y demás jefaturas el anteproyecto de presupuesto y balance anual del sector, que serán remitidos a la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación;
- 5) Proponer oportunamente al Intendente Regional el programa anual de trabajo del sector respectivo, y mantenerlo informado sobre su cumplimiento;
- 6) Desempeñar las funciones que contemplen las leyes y reglamentos orgánicos de los respectivos Ministerios, y
- 7) Cumplir los cometidos que les encomienden los Ministerios en relación con los planes y programas de carácter nacional o interregional, manteniendo permanentemente informado al Intendente Regional.

Artículo 17º. — El Ministerio respectivo podrá determinar que el Secretario Regional Ministerial sea, simultáneamente, director o jefe regional de un servicio, cuando su sector esté constituido por un escaso número de servicios o instituciones.

Párrafo 5º. — Direcciones Regionales de los servicios públicos y entidades del Estado.

Artículo 18º. — Los servicios públicos se desconcentrarán territorialmente mediante Direcciones Regionales, de acuerdo con las instrucciones que imparta el Poder Ejecutivo, salvo los casos de excepción que este último determine. Igual norma se aplicará a otras entidades del Estado.

Habrá oficinas regionales de la Contraloría General de la República, con amplias facultades para ejercer las tareas de fiscalización que le competen a dicho organismo, bajo la dirección y coordinación del Contralor General de la República.

Artículo 19 . — Los directores regionales de los servicios públicos serán nombrados, destinados y removidos por la autoridad competente, oyendo al Intendente Regional.

Los directores regionales se relacionarán con el Intendente Regional a través del respectivo Secretario Regional Ministerial.

Artículo 20 . — Corresponderá a los directores regionales:

- 1) Aplicar las políticas que en relación con sus respectivos servicios determine el Intendente Regional, en la esfera propia de la competencia de éste;
- 2) Asesorar técnicamente al Secretario Regional Ministerial y colaborar con éste en la coordinación de las instituciones relacionadas con el sector;
- 3) Informar al respectivo Secretario Regional Ministerial de su sector del cumplimiento de los planes y programas regionales de su servicio;
- 4) Recopilar, procesar y entregar a la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación las informaciones que reúna y requerir de esta Secretaría las que le sean solicitadas por las autoridades regionales;
- 5) Disponer los cometidos que deban realizar los funcionarios y delegar cuando fuere necesario las atribuciones que hagan posible su cumplimiento dentro del territorio regional;
- 6) Disponer las comisiones de servicios, con consulta al Secretario Regional Ministerial respectivo, y
- 7) Realizar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios para el cumplimiento de las tareas propias de sus respectivos servicios, de acuerdo con las facultades que les confieran los Intendentes Regionales o los jefes superiores respectivos.

Sin perjuicio de lo anterior, los Directores Regionales deberán desempeñar las funciones que contemplen las leyes y reglamentos orgánicos de sus respectivas instituciones y cumplir las instrucciones de sus jefes superiores, en materias que excedan el ámbito regional.

Párrafo 6 . — Ciudad Capital de la Región.

Artículo 21 . — En la ciudad capital de la región tendrán su asiento el

Intendente Regional, la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, las Secretarías Regionales de los Ministerios y las Direcciones Regionales.

Por decreto supremo fundado podrán establecerse excepciones a esta norma.

Párrafo 7°. — Régimen Presupuestario.

Artículo 22°. — El Presupuesto Nacional se elaborará sectorial y regionalmente a fin de dar cumplimiento a las disposiciones de este decreto ley.

Artículo 23°. — La ejecución presupuestaria a nivel regional se atenderá a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda.

Artículo 24°. — Sin perjuicio de los fondos que se asignen sectorialmente a las regiones, existirá en el Presupuesto de la Nación un Fondo Nacional de Desarrollo Regional, al cual se destinará a lo menos un 5% del volumen total de los ingresos calculados para los sistemas tributarios y arancelarios, excluida la contribución de bienes raíces. Esta última se destinará a la formación de un Fondo de Financiamiento del Régimen Municipal, sin perjuicio de los otros recursos que incrementen este régimen. Ambos Fondos se asignarán a las distintas regiones o comunas, según corresponda, de acuerdo con las prioridades que establezcan las políticas de estímulo al desarrollo regional y comunal.

### TÍTULO III

Gobierno y Administración Provinciales.

Artículo 25°. — La autoridad superior de la provincia será el Gobernador Provincial, quien estará subordinado al Intendente Regional. Será nombrado por el Poder Ejecutivo, oyendo al Intendente Regional respectivo y permanecerá en su cargo mientras cuente con la confianza de aquél.

El Gobernador Provincial tendrá su asiento en la ciudad cabecera de la provincia.

Artículo 26°. — Al Gobernador Provincial le corresponderá especialmente:

- 1) Efectuar las tareas propias de gobierno y administración interiores dentro de la provincia;
- 2) Fiscalizar la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo provincial;
- 3) Fiscalizar los servicios públicos de la provincia;
- 4) Velar por la debida coordinación de los servicios públicos;

5) Concertar acciones comunes con las municipalidades o con otras instituciones públicas y privadas, y

6) Proponer proyectos de desarrollo provincial al Intendente Regional respectivo.

Artículo 27°. — En cada provincia habrá un Comité Asesor presidido por el Gobernador Provincial, e integrado por las personas que él mismo designe. Dicho Comité prestará asesoría en todas las materias para las que sea requerido por el Gobernador Provincial, quien podrá citar a los alcaldes para que asistan a sus reuniones.

El Gobernador Provincial reglamentará el funcionamiento de este Comité Asesor Provincial.

Artículo 28°. — Los Gobernadores Provinciales podrán delegar facultades específicas en los alcaldes o en otras autoridades de la provincia para el gobierno o administración de determinadas localidades, en los siguientes casos:

a) Cuando se trate de localidades aisladas geográficamente, y

b) Cuando el gobierno y administración interiores se hacen muy difíciles en atención a la complejidad de los problemas o por circunstancias de fuerza mayor debidamente calificadas.

La delegación deberá ser autorizada por el respectivo Intendente Regional, ajustándose a las instrucciones que para el efecto imparta el Supremo Gobierno.

#### TÍTULO IV

##### Administración Comunal

Artículo 29°. — La administración de los intereses locales en cada comuna será de competencia de las municipalidades. Se ejercerán de acuerdo con las disposiciones de la ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades.

#### TÍTULO V

##### Gobierno y Administración de las Áreas Metropolitanas.

Artículo 30°. — El régimen de gobierno y administración de las áreas metropolitanas se ajustará a las disposiciones de la ley respectiva.

#### TÍTULO VI



Facultades de Supervigilancia y cuestiones de competencia.

Artículo 31º.— El Supremo Gobierno, a través del Ministerio del Interior, tendrá facultades de supervigilancia sobre los Intendentes Regionales, los Gobernadores Provinciales y los Alcaldes, a fin de velar por el cumplimiento de las políticas y planes de desarrollo regionales en relación con los nacionales.

En el ejercicio de estas facultades, previo informe técnico del servicio nacional de planificación, podrán revocarse o suspenderse los planes, programas, proyectos o medidas específicas de carácter regional, provincial o comunal, cuando se contrapongan con las políticas, planes y programas nacionales.

Artículo 32º. — La solución de las cuestiones de competencia que pudieren suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales, comunales y metropolitanas, se regirá por las disposiciones de la Ley sobre Procedimiento Administrativo.

Artículo 33º. — Sin perjuicio de las incompatibilidades que contemple la legislación general, el cargo titular de Intendente Regional es incompatible con el de Gobernador Provincial y Alcalde.

## TÍTULO VII

### Disposiciones transitorias

Artículo 1º. — El proceso de regionalización se realizará gradualmente.

Las regiones I, II, VIII, XI y XII señaladas en el artículo 1º se incorporarán al régimen establecido en este decreto ley a contar del 1º de Agosto de 1974 y, en consecuencia, desde esa fecha quedarán sometidas al presente decreto ley.

Las demás regiones se incorporarán a este régimen a medida que lo disponga el Supremo Gobierno.

Artículo 2º. — Al ponerse en marcha el sistema de división territorial que se establece en este decreto ley, los Intendentes Regionales que se designen deberán presentar al Supremo Gobierno proyectos de división provincial y comunal de sus respectivas regiones, en el plazo que en cada caso aquél determine, de acuerdo con las instrucciones técnicas que imparta el Supremo Gobierno, a proposición de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

Dichos proyectos serán estudiados e informados por esa Comisión Nacional.

Con estos antecedentes, el Supremo Gobierno establecerá, mediante decretos leyes, las divisiones territoriales correspondientes.

Artículo 3°. — Mientras no se ponga en marcha el sistema de división territorial previsto en este decreto ley, continuará vigente la división actual y subsistirán los organismos y autoridades correspondientes. Estos últimos deberán colaborar con los Intendentes Regionales respectivos en el cumplimiento de sus tareas.

Artículo 4°. — A medida que se estructuren los organismos regionales que consulta esta ley quedarán suprimidas las corporaciones, los comités programadores, las juntas de desarrollo y las otras instituciones de igual naturaleza que existen en las regiones, en las fechas precisas que se determinen por decreto supremo. En todo caso su vigencia no podrá extenderse más allá del 31 de Diciembre de 1976.

El personal y patrimonio de esas instituciones serán afectados preferentemente al funcionamiento de los nuevos organismos regionales, en la forma que determine el Intendente Regional.

Artículo 5°. — No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, la Junta de Adelanto de Arica pasará a constituir la Corporación de Desarrollo de Tarapacá, con sede en Arica, de acuerdo con las disposiciones legales que se dicten para el efecto.

Artículo 6°. — Las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación consultadas en el párrafo 3° del Título II se organizarán sobre la base de las actuales corporaciones de desarrollo, comités programadores, juntas de adelanto, oficinas regionales de planificación y de otras entidades de la misma naturaleza que determine el Intendente Regional respectivo tomando en cuenta, el personal y el patrimonio de dichas entidades. Ello se hará por decreto supremo, a proposición de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

Artículo 7°. — Los Ministerios, los servicios públicos y demás entidades del Estado deberán proponer al Supremo Gobierno planes de desconcentración administrativa territorial que faciliten el cumplimiento de este decreto ley. Los planes deberán presentarse en el plazo de sesenta días a contar desde la fecha de publicación del presente decreto ley. Los planes aludidos no podrán contemplar aumento de cargos o funcionarios de los respectivos Ministerios, servicios e instituciones existentes. La dotación del personal de las intendencias y demás organismos contemplados en el presente decreto ley se hará preferentemente sobre la base del traslado o sustitución de cargos y de la destinación de funcionarios que trabajan en Santiago.

Artículo 8°. — Dentro del plazo de sesenta días, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, en coordinación con el Ministerio del Interior, presentará al Supremo Gobierno el proyecto de nueva ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades.

Artículo 9°. — Lo dispuesto en el párrafo 7° del Título II comenzará a regir el 1° de Enero de 1975.

Artículo 10º.— Mientras se dictan las normas definitivas sobre la materia, les serán aplicables a los Intendentes Regionales y a los Gobernadores Provinciales las inhabilidades, sistemas de subrogación e incompatibilidades que actualmente rigen para los Intendentes y Gobernadores.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría.— AUGUSTO PINOCHET UGARTE, General de Ejército, Presidente de la Junta de Gobierno, Jefe del Estado.— JOSE T. MERINO CASTRO, Almirante, Comandante en Jefe de la Armada.— GUSTAVO LEIGH GUZMÁN, General del Aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea de Chile.— CESAR MENDOZA DURÁN, General Director de Carabineros.— Oscar Bonilla Bradanovic, General de División, Ministro del Interior.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento. — Enrique Montero Marx, Subsecretario del Interior.

# **REPÚBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

### **SESIONES 33ª Y 34ª, CELEBRADAS EN 18 Y 23 DE ABRIL DE 1974, RESPECTIVAMENTE.**

1. — Sesión 33ª

2. — Sesión 34ª

a) Lectura de la Cuenta

b) Discusión del proyecto de decreto ley que crea la Procuraduría General de la República

c) Modificación del Reglamento de sesiones de la Comisión relativo al quórum

a) Oficio de la Excma. Corte Suprema relativo al proyecto en debate

b) Informe de la Comisión Constituyente solicitado por CONARA, recaído en el proyecto de reforma constitucional que crea la Procuraduría General de la República.

La Comisión se reúne bajo la presidencia, en carácter de accidental, del señor Enrique Evans de la Cuadra, con la asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario de la Comisión, el señor Rafael Eyzaguirre E.

La Comisión acordó:

1. — Dejar constancia del pesar con que ha recibido la noticia del fallecimiento de don Enrique Ortúzar Vergara, señor padre del Presidente de la Comisión de Reforma Constitucional;
2. — Hacer presente al Presidente de la Comisión las condolencias de sus miembros, y
3. — Levantar la sesión en adhesión al duelo que aflige al señor Enrique Ortúzar Escobar.

ENRIQUE EVANS DE LA CUADRA  
Presidente Accidental

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Concurren, además, S. E. el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, don Enrique Urrutia Manzano; el Ministro de ese alto Tribunal, señor Víctor Manuel Rivas; el Presidente del Consejo de Defensa del Estado, señor Lorenzo de la Maza Rivadeneira; el abogado señor Jaime Figueroa, en representación del Servicio de Impuestos Internos, y el Profesor de Derecho Penal de la Universidad de Chile, señor Miguel Schweitzer S.

Actúa de Secretario, el señor Rafael Eyzaguirre E.

### **CUENTA**

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) da cuenta de las siguientes comunicaciones recibidas en Secretaría.

1. — Del señor Ministro de Justicia, con la que somete a la consideración de esta Comisión un anteproyecto de decreto ley que introduce un inciso final en el N° 10 del artículo 10 de la Constitución Política del Estado, sobre inmuebles de propiedad de Estados extranjeros en nuestro país.

— Se acuerda solicitar informe al Profesor de Derecho Internacional don Edmundo Vargas Carreño.

2. — Del señor Subsecretario de Justicia, con la que remite un proyecto de decreto ley sobre Asambleas Provinciales, cuyo autor es el abogado don Abel Valdés Acuña.

— Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión.

3. — Del señor Secretario de la Subcomisión encargada del estudio de las leyes sobre Inscripciones Electorales y General de Elecciones y del Estatuto de los Partidos Políticos con el que solicita a esta Comisión la autorización para que la habilite a proponer directamente a la H. Junta de Gobierno, la dictación de las disposiciones legales que hagan posible la implantación de un sistema de identificación personal.

— Se acuerda autorizar a la Subcomisión para ese efecto, debiendo someter a la Comisión Constitucional, el proyecto respectivo.

4. — Del señor Secretario de la Subcomisión de Descentralización Administrativa y Régimen Interior, con la que comunica la designación del señor Hernán García Vidal como miembro de esa Subcomisión en reemplazo del señor José Radic Prado. Asimismo, pone en conocimiento de esta Comisión que el señor García ha sido designado Vicepresidente de ese

organismo, y

5. — De la señora Sara Navas de Siefer, con la que agradece a la Comisión su designación como miembro de la Subcomisión de Inscripciones Electorales.

— Se manda archivarlas.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa a continuación, que esta sesión tiene por objeto considerar un proyecto de decreto ley que crea la Procuraduría General de la República. Dicho proyecto ha sido enviado a la Comisión por el señor Presidente de la H. Junta de Gobierno, General don Augusto Pinochet, a través del Presidente de CONARA, General Julio Canessa R. (El documento se inserta en el acta de la sesión 25ª).

El señor SILVA BASCUÑÁN propone adoptar un acuerdo por el que se solicite al Supremo Gobierno el retiro de esta iniciativa del conocimiento de la Comisión, en atención a que se trata, fundamentalmente, de un proyecto que, no obstante que por su trascendencia incide en aspectos constitucionales, distrae a los miembros de la Comisión de su tarea principal, cual es el estudio del nuevo texto constitucional.

En seguida, el señor DÍEZ interviene para expresar su desacuerdo con la proposición de don Alejandro Silva Bascuñán toda vez que la Comisión ha acordado celebrar sesiones extraordinarias para ocuparse de aquellas materias respecto de las cuales el Gobierno le solicite su opinión, y, además, porque en este caso específico, no puede acceder al retiro de una iniciativa que, como esta, debe ser considerada por esta Comisión de Reforma en atención a la gravedad de las ideas que contiene.

A su vez, el señor ORTÚZAR (Presidente) hace presente que el proyecto en análisis tiene importancia, aún en aspectos de índole constitucional, ya que implica una modificación de la Constitución Política del Estado desde el momento en que entrega funciones de carácter judicial a un órgano no dependiente del Poder Judicial.

Con todo, propone que, sin perjuicio de pronunciarse respecto de la cuestión previa planteada por el señor Silva Bascuñán, se escuche a continuación a las personas invitadas para tratar este tema.

— Así se acuerda.

En seguida, el señor URRUTIA (Presidente de la Excma. Corte Suprema de Justicia) declara que de la sola lectura de este proyecto se derivan consecuencias absolutamente reñidas con los principios que informan el Estado de Derecho. Por ello, el proyecto fue objeto de un detenido análisis efectuado por el Ministro señor Víctor Manuel Rivas, el que está consignado en un documento al que se procede a dar lectura.

La Comisión acuerda acompañar el texto del documento recién leído como anexo de estas actas.

El señor URRUTIA expresa, a continuación, su absoluta concordancia con el análisis hecho por el Ministro señor Rivas y pregunta que habría sucedido en el evento que hubiera existido esta institución durante el régimen anterior, en virtud de la cual, un funcionario puede detener a cualquiera persona hasta por treinta días sin tener que dar cuenta ante ninguna autoridad superior de tal medida. Estima que un proyecto de esta naturaleza, es propio de regímenes totalitarios y está completamente divorciado del pensamiento de la Junta de Gobierno que debió asumir el poder, precisamente para poner fin a las reiteradas infracciones a la Constitución y a las leyes.

En seguida, el señor ORTÚZAR (Presidente) ofrece la palabra al Presidente del Consejo de Defensa del Estado, señor Lorenzo de la Maza.

El señor DE LA MAZA inicia su intervención expresando que comparte y hace suyas todas las observaciones al proyecto contenidas en el Oficio de la Excm. Corte Suprema.

Agregó que el proyecto no crea una Procuraduría General del Estado sino una comisión investigadora de ciertos delitos; pero, como tal, no aparecen suficientemente precisados todos los delitos que debería investigar y parece del todo insuficiente, para ello, el personal de que dispondría, fuera de ser excesivas sus atribuciones, pues invaden y menoscaban las que tradicionalmente han sido exclusivas de los tribunales.

Expuso que, en la legislación universal, los sistemas de Procuradurías del Estado revisten una gran variedad, pues van desde el Ombudsmand de los países escandinavos, hasta el Prokurat de los países de la órbita soviética, el Kaikei-Kensa-In del Japón y los diferentes sistemas de los países europeos occidentales, de Estados Unidos y de los países latinoamericanos, muchos de ellos con atribuciones y funciones muy diferentes, que van desde ser organismos encargados de velar por los derechos de los ciudadanos o por la legalidad de las actuaciones de los entes y empresas públicos, hasta el desempeño de funciones del Ministerio Público, en algunos o únicamente la defensa fiscal y cierta asesoría jurídica del Gobierno, en otros.

Si se desea crear en Chile, agregó el señor De la Maza, una procuraduría General del Estado habría que señalar primero, con precisión, qué es lo que se quiere. Hizo notar que, si se le desean dar atribuciones propias de un Ministerio Público, sería preciso armonizar su creación con una reforma completa de nuestra legislación penal y de procedimiento penal; en cambio, si lo que se quiere es ampliar las atribuciones y esfera de acción del Consejo de Defensa del Estado, bastaría con realizar un estudio serio tendiente a incorporar a éste, otros Servicios, como el Departamento de Investigación de Delitos Tributarios, la función relativa a los delitos cambiarios que hoy



corresponde al Banco Central, etcétera. Sin embargo, tal como está redactado el proyecto señaló, no existe congruencia entre los fines de la Procuraduría y los del Consejo, de modo que no se divisa por qué éste, que tradicionalmente ha sido un organismo independiente, debería depender de aquél.

En seguida, el señor JAIME FIGUEROA, representante del señor Director de Impuestos Internos, manifiesta que, no obstante la órbita de atribuciones del Director de Impuestos Internos es diferente a aquella de quienes le han precedido en el uso de la palabra, concuerda plenamente con las expresiones vertidas por los señores Urrutia, Rivas y De la Maza.

En lo atinente con el Servicio de Impuestos Internos, advierte otro inconveniente en este proyecto, que se traduce en un paralelismo o duplicidad de funciones que se establecerían entre la Procuraduría general y otros Servicios del Estado, todo ello, derivado de lo dispuesto por el artículo 2 del proyecto al decir que sus facultades serían "sin perjuicio de las atribuciones que sobre la misma materia, corresponda a los Tribunales de Justicia, Contraloría General de la República y otros Organismos del Estado".

A su juicio, con esta redacción no se delimita claramente el campo de acción que le corresponderá a la Procuraduría General, al Banco Central, al Servicio de Impuestos Internos, a la Contraloría General de la República, etcétera.

Respecto a los delitos de índole tributaria, la Procuraduría no dispondrá de los elementos necesarios para realizar convenientemente las investigaciones que este tipo de infracciones exige; lo mismo ocurre con los delitos de contrabando, cambiarios, etcétera. Recuerda que, sobre este particular, dichos elementos están a disposición de la Contraloría General de la República, la que, también, cuenta con funcionarios especialmente preparados para éstas tareas.

En el mismo orden, estima que no se podrán armonizar las facultades que por este proyecto se le otorgan al Procurador General con las del Director de Impuestos Internos, el que, según lo preceptúa el Código Tributario, puede, por derecho propio sancionar los delitos tributarios previa investigación realizada por los funcionarios de ese Servicio.

Por último, es de opinión que respecto de los puntos que ha analizado, el proyecto los aborda con superficialidad, lo que demuestra que no es un instrumento adecuado para cumplir con los fines que la iniciativa persigue.

A continuación, hace uso de la palabra el señor MIGUEL SCHWEITZER quien sostiene que las observaciones formuladas por la Excma. Corte Suprema hacen prácticamente innecesaria otra clase de consideraciones, toda vez que ha abordado, desde un ángulo muy ponderado, las dificultades que surgen de la lectura del proyecto en análisis.

Con todo, estima que el grave inconveniente de que adolece esta iniciativa, es el de que, por la vía de una reforma constitucional, se pretenda crear un cargo al que se le otorgan facultades que hoy poseen otros organismos del Estado, los cuales, previa y detallada investigación, ponen a disposición de los Tribunales de Justicia a las personas respecto de las cuales se presume tengan participación en la comisión de determinados delitos, como por ejemplo, aquellos que atentan contra la seguridad interior o exterior del Estado.

El Ministerio del Interior, continúa el señor SCHWEITZER, debe requerir de los Tribunales de Justicia las investigaciones pertinentes de estas infracciones. Ahora bien, en virtud de este proyecto, el Procurador General tendría facultades para iniciar un presumario en términos muchos más amplios que los que la ley entrega al Poder Judicial. Actualmente, los jueces de primera instancia carecen de competencia para detener a las personas por más de cinco días —y hasta por diez días en caso de delito de incendio—, todo ello, rodeado de los controles jurídicos y recursos legales que regulan el procedimiento judicial y previa revisión de los antecedentes que hacen presumible la existencia de una figura delictiva, en tanto que el Procurador General, sin control de ninguna autoridad superior, podrá detener a las personas hasta por treinta días, lo que evidentemente constituye una falta de respeto y consideración por los derechos humanos.

En otro orden, estima que se generará necesariamente un paralelismo o duplicidad de funciones como consecuencia del establecimiento independiente del Procurador General frente al Fiscal de la Corte Suprema, quien es el Jefe del Ministerio Público y cuenta con atribuciones similares y aún más amplias dentro de la organización judicial.

A su juicio, el proyecto se justificaría si pretendiera trasladar la institución del Ministerio Público a la Procuraduría General en las condiciones prescritas por el Código Orgánico de Tribunales, o bien, como lo hacen algunas legislaciones anglo-sajonas. En los Estados Unidos de Norteamérica, el Ministerio Público depende del Secretario de Justicia, pero vinculado muy estrechamente con el Poder Judicial, toda vez que muchas de las actividades de aquél requieren del asentimiento de este último para realizarse. El proyecto, afirma el señor Schweitzer, carece de esta característica.

A continuación, advierte que se observa cierta ligereza de redacción derivada, principalmente, de las disposiciones contenidas en las letras a) y b) del artículo 2º, en atención a que ambos preceptos hacen una referencia a delitos contemplados en la ley 12.927, de Seguridad del Estado, omitiendo otras figuras delictivas contempladas en ese cuerpo legal y que, siguiendo la línea del proyecto, deberían ser investigadas por el Procurador General.

Concordando con la Corte Suprema, los términos del artículo 5º de la

iniciativa en examen, son absolutamente inadecuados dentro de un criterio constitucional, ya que establecen facultades sancionatorias de las que podrá hacer uso el Procurador General que afectarán a funcionarios públicos o a particulares que no le presten colaboración en la investigación de aquellos delitos que caen dentro de la órbita de su competencia. Esta disposición vulnera abiertamente la garantía constitucional que consagra la libertad de las personas, en razón de la inexistencia de recursos para reclamar de las arbitrariedades que se pueden perpetrar y perseguir, posteriormente, respecto de la responsabilidad del autor del abuso.

Referente a la idea contenida en el proyecto en virtud de la cual el Consejo de Defensa del Estado dependerá del Procurador General, confiesa desconocer la intención que anima a la iniciativa, ya que, en su opinión, no se divisa la razón que sostenga la conveniencia de esta medida. En efecto, en la actualidad, dicho Consejo se desenvuelve en términos generales como una dependencia del Ministerio de Justicia—y para algunos efectos del de Hacienda—, situación que ha arrojado, hasta la fecha, resultados positivos.

En suma, y tal como lo han señalado el Ministro señor Rivas y los señores De la Maza y Figueroa, declara que, desde su punto de vista, el proyecto es absolutamente inconveniente y está redactado en términos inadecuados.

A continuación, el señor EVANS expresa que sus observaciones no estarán dirigidas a formular críticas al articulado de esta iniciativa, como tampoco abundará en consideraciones de tipo técnica-jurídicas. Estima que el proyecto, en su espíritu y en su letra, adolece de los vicios que han destacado quienes le han precedido en el uso de la palabra, razón por la cual, concuerda plenamente con los conceptos que sobre él se han emitido.

A su juicio, respecto de la situación chilena, la opinión pública internacional se ha dividido en dos corrientes claramente definidas. La primera, es una expresión organizada tendenciosa y mal intencionada que responde a directrices del marxismo internacional que critica y menoscaba el prestigio de Chile contando para ello con enormes recursos financieros.

La segunda, mayoritaria en todo el mundo, está conformada por hombres y mujeres que, conscientes de la campaña tendenciosa del marxismo en contra de Chile, e imbuida de un espíritu liberal en el que el cuadro de los derechos humanos ha sido enriquecido por experiencias muy valiosas, observan con inquietud la situación chilena. Para ellos, es impactante contemplar que, por ejemplo, en nuestro país se da la situación de que personas privadas de libertad desde ya bastante tiempo, aún no sean sometidas a proceso. Es necesario desvirtuar esa inquietud pues se trata de un contingente humano que, naturalmente, debiera tender a solidarizar con la situación que ha vivido el país a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 1973. La explicación de que Chile afronta una guerra civil sui géneris, no es razón suficiente para atenuar, desde la distancia, el efecto negativo de la campaña antichilena que se está promoviendo, como

tampoco es justificable argumentar que para paliar esta situación de emergencia, se está aplicando una legislación que data de cuarenta o cincuenta años.

En seguida, confiesa que desde su punto de vista, no logra entender que una iniciativa como ésta, que precisamente le da argumentos a los marxistas en su afán de desprestigiar a nuestro país, pudo surgir de esferas allegadas al Gobierno.

El señor DÍEZ estima que la Junta de Gobierno ha enviado este proyecto a la Comisión con la mira de que se formulen en ésta, fuertes críticas a su espíritu y a su letra, toda vez que el Gobierno anterior— dentro de su concepción del Estado de Derecho—, tuvo la intención de instaurar un sistema similar. Expresa que le asisten dudas acerca de si se trataría de la misma iniciativa, en atención a que esta se inscribe en una línea totalitaria de control de los ciudadanos y de sus actividades. Por ello, en su opinión, este proyecto es aberrante y está absolutamente divorciado del pensamiento oficial de este Gobierno que debió asumir el poder, precisamente, para restablecer nuestras instituciones constitucionales y jurídicas.

A continuación, expresa que si este proyecto se transforma en realidad, ello significará el término absoluto de las garantías constitucionales y ninguna de ellas podrá sobrevivir, en atención a que el Procurador o sus agentes repartidos a lo largo de todo el país, podrán detener e incomunicar a las personas por un plazo de hasta treinta días sin que proceda recurso alguno en contra de esa resolución y sin que el autor de la medida tenga que justificarla ante ninguna autoridad superior, pudiendo, aún más, renovar la detención por causales distintas con desconocimiento de los Tribunales de Justicia.

A continuación, manifiesta que, en su opinión, también desaparece la eficacia del Poder Judicial ya que sus fallos no se cumplirán, habida consideración de que una persona, respecto de la cual se ha dictado sentencia absolutoria, puede ser administrativamente detenida por tan largo tiempo. Esto que tiene importancia respecto de los derechos individuales, se extiende asimismo a la órbita de los derechos patrimoniales, toda vez que nadie se atreverá a demandar a un Estado que tiene en sus manos recursos tan drásticos como los que el proyecto pretende establecer.

Advierte que, en la actualidad, no se está legislando para un período transitorio y para un Gobierno que, como el de las Fuerzas Armadas, ofrece las más amplias garantías, sino que se trata de normas permanentes que pueden ser usadas en el futuro por otros grupos y con intenciones adversas a las que animan a la Junta de Gobierno. Al efecto, recuerda los decretos leyes del Presidente Ibáñez, los que, cuarenta años después, fueron utilizados con una finalidad muy distinta a la que se tenía al momento de su dictación.

Estima que cuando se confunden las facultades del Ejecutivo y del Judicial en una materia tan trascendental como es la libertad de las personas, la libertad de salir o entrar al territorio, la libertad o el derecho al secreto, etc., se llega al establecimiento de un totalitarismo extremo.

Ante una observación formulada por el señor Urrutia, en el sentido de que el establecimiento de esta iniciativa significará la desaparición absoluta de la Corte Suprema, el señor DÍEZ declara que de su sola lectura se deriva tal conclusión y estima, asimismo, que contraría abiertamente los propósitos de la Junta de Gobierno, expresados a través de diversos documentos como por ejemplo el Memorándum de Intenciones Constitucionales elaborado por la Comisión y que fue ampliamente aprobado por aquella.

Finalmente, solicita que en el oficio que se envíe rechazando este proyecto, se acompañe el acta de esta sesión a fin de que, si en el futuro este documento llegara a filtrarse y cayera en manos de los adversarios del Gobierno, se sepa, también, que quienes apoyan a la Junta de Gobierno, como los que le han precedido en el uso de la palabra, lo han rechazado categórica y fundadamente.

El señor GUZMÁN declara compartir los reparos que se han formulado al contenido del proyecto, pero disiente en cuanto a los juicios que se han expresado interpretando las intenciones de su autor, porque lo conoce y sabe que está imbuido del mismo espíritu que anima al Gobierno y a esta Comisión. Estima que el redactor de la idea no vacilaría en adherir a la mayoría de las críticas que se han formulado en el caso de que conociera los puntos de vista que ha manifestado la Corte Suprema, el Presidente del Consejo de Defensa, el señor Figueroa y don Miguel Schweitzer, como también los miembros de la Comisión.

Advierte que muchas veces, por la rapidez con que se elabora un proyecto o bien por la falta de conocimiento especializado de sus autores, una iniciativa puede no estar lo suficientemente informada de las ventajas o desventajas que pueda tener su implantación y arroje resultados adversos a los perseguidos, como por ejemplo, el proyecto que afectaba a los medios de comunicación, cuyos términos fueron estimados inconvenientes tanto por esta Comisión como por la respectiva Subcomisión. Gracias a la intervención del Ministro de Justicia, se les hizo ver a los autores las dificultades que ofrecía el proyecto, y ellos se manifestaron de acuerdo en proceder a su modificación, lo que se hizo a satisfacción de todos, alejando los temores acerca de la intención que se perseguía.

Estima que la Comisión no debe ponerse en la situación de un Congreso que recibe un proyecto de ley del Ejecutivo en que todos los factores han sido estudiados en sus aspectos técnicos, sino que se está en presencia de un Ejecutivo de naturaleza distinta, del cual, en cierto modo, la Comisión forma parte. Si el autor de una idea desoye las críticas a los alcances negativos que pudiera tener su iniciativa, evidentemente no estará llano a corregir los

efectos perjudiciales que se señalan, pero si por el contrario, acepta los argumentos que la hacen impracticable, el giro del debate debe cambiar.

No obstante estar de acuerdo en la inconveniencia de que este proyecto sea conocido por la opinión pública, estima que es positivo que se sepa que dentro del Gobierno estos problemas se discuten por varios órganos especializados y que, al final, el proyecto es aceptado, modificado o rechazado.

Piensa que en la elaboración de esta iniciativa puede haber estado presente el hecho de que ella vendría a llenar un vacío de la legislación que el proyecto pretende solucionar; ese es el objetivo del proyecto. Debe discutirse, entonces, primeramente, si existe tal vacío y si, por tanto, el objetivo es válido o innecesario. Si se concluye que existe un vacío de la legislación que es preciso llenar, debe buscarse el medio para hacerlo; y ello se logra mediante la discusión y estudio del articulado del proyecto.

En el informe de la Corte Suprema, continúa el señor GUZMÁN, se formulan diversas sugerencias para corregirlo, razón por la cual propone que a través del Presidente de CONARA se solicite a la Junta de Gobierno invitar al autor a una sesión de la Comisión para un análisis conjunto de esta iniciativa y se conozcan los verdaderos alcances que éste pretende.

La señora ROMO declara, a continuación, compartir ampliamente el criterio del señor Guzmán. En su opinión, y porque conoce al autor, las razones que motivaron esta iniciativa distan mucho de las interpretaciones que se han expresado en esta sesión.

Estima que no obstante estar de acuerdo en que el proyecto está concebido en términos deplorables, la razón fundamental que se tuvo en vista en su elaboración era que este instrumento vendría a llenar un vacío que se advierte en nuestra legislación.

Por lo mismo, apoya la sugerencia planteada por el señor Guzmán en ordena invitar a su autor a una sesión de la Comisión, a fin de considerar detenidamente las ventajas y dificultades que se observan de la sola lectura del documento ya que, a su juicio, tanto el Gobierno como CONARA, tienen el propósito de que a través de un análisis responsable y ponderado, pueda surgir la solución más adecuada para los fines que el proyecto persigue, eliminando, en consecuencia, los aspectos negativos que en el seno de la Comisión se han destacado.

En otro orden, desea dejar constancia de que coincide con el señor Díez, en que es peligroso que este proyecto sea conocido por la opinión pública, ya que es evidente de que, en tal eventualidad, será utilizado con intenciones políticas adversas y mal intencionadas. Con todo, los juicios que en esta sesión se han emitido desvirtuarían cualquiera acción negativa que pretendiera desprestigiar al Gobierno, destacando para tal efecto, las ideas

poco felices que se contienen en esta iniciativa. Por ello estima necesario dejar constancia en actas de las intervenciones del señor Guzmán y suyas en las que ambos afirman conocer al autor del proyecto y están ciertos de las intenciones que lo animan, las que, por cierto, están muy distantes de las interpretaciones que en la sesión se han dado.

A continuación, el señor SILVA BASCUÑÁN sugiere que antes de proseguir con el análisis de esta iniciativa, la Comisión se pronuncie sobre la cuestión previa que él había planteado al momento de iniciar la sesión, en el sentido de solicitar del Gobierno el retiro del proyecto, habida consideración de la unanimidad que se ha producido para destacar su inconveniencia.

Expresa que, en su opinión, el proyecto en examen está absolutamente reñido con los principios que informan nuestro Estado de Derecho, y declara, por lo mismo, que nada más grato para él sería el hecho de que la Comisión se pronuncie por un categórico rechazo y continúe ocupándose de lo que le es propio; esto es, el estudio y redacción de nuevo texto constitucional.

Anuncia, desde ya, su voto en contra de esta iniciativa.

En seguida, el señor OVALLE propone los siguientes acuerdos:

1. — Comunicar a CONARA el rechazo del proyecto, con mención de las razones que se tuvo para ello, y 2. — Hacer presente a CONARA que la Comisión considerará la necesidad de establecer una institución similar a la Procuraduría General de la República en el transcurso del estudio del texto constitucional, probablemente con ocasión del análisis del título relativo al Poder Judicial. En el evento de que el Gobierno o CONARA estimen indispensable la implantación de la Procuraduría General con mayor urgencia, propone tratar esta materia en sesiones extraordinarias a fin de no obstaculizar el estudio del proyecto de nueva Constitución.

El señor GUZMÁN comparte la primera sugerencia formulada por don Jorge Ovalle en el sentido de solicitar a CONARA que trasmita al Supremo Gobierno las razones en virtud de las cuales se rechaza el proyecto, con expresa advertencia de la gravedad de los efectos que se podrían producir con su establecimiento.

Respecto de la segunda, y en atención a que el proyecto incide en cuestiones de índole constitucional, estima que la Comisión debe abocarse a estudiarlo, aun cuando ello signifique distraerse de su misión fundamental de redactar el nuevo texto constitucional. Le asalta la inquietud de que el rechazo de este proyecto, signifique que éste sea reestudiado en términos inconvenientes; sin el conocimiento y la participación de la Comisión, lo que se evitaría con una conversación con su autor.

Además, continúa el señor GUZMÁN, este tipo de iniciativa irá conformando

la nueva estructura constitucional que determinará, de alguna manera, la formulación del proyecto de nueva Constitución.

Propone, en consecuencia, invitar al autor del proyecto a fin de determinar, en el seno de la Comisión, la conveniencia de su establecimiento, a la vez que examinar los vacíos de la legislación que pretende llenar.

Al mismo tiempo, solicita al señor Díez el retiro de su proposición de acompañar el acta de esta sesión, junto al oficio con que se comunique al Gobierno el rechazo del proyecto, a fin de evitar una posible desinteligencia, todo ello, en la certeza de que su autor concurrirá con la mejor voluntad a escuchar los reparos que en esta sesión se han formulado.

El señor DÍEZ, en vista de las expresiones de la señora Romo y del señor Guzmán, quienes han manifestado conocer al autor y lo saben una persona bien intencionada, retira su indicación de enviar el acta de esta sesión pero insiste en que, dada la gravedad del proyecto, se le represente a la Junta de Gobierno, por intermedio de CONARA, los inconvenientes de su implantación, en la seguridad de que las recomendaciones de la Comisión serán bien recibidas por el Ejecutivo.

En seguida, el señor DE LA MAZA manifiesta que no debe verse en el proyecto la idea de implantar un control de las personas de tipo totalitario, lo que seguramente está muy lejos del pensamiento y voluntad de sus autores. Piensa que el proyecto traduce la inquietud del Gobierno por la demora en la investigación de las irregularidades y delitos cometidos antes del 11 de septiembre por personeros de la Unidad Popular y su deseo de proceder cuanto antes a procesar a varios de éstos que se encuentran detenidos y a los cuales aún no se les han formulado cargos concretos, inquietud y deseo que precisamente, tienden a salvaguardar los derechos humanos de éstos.

El señor URRUTIA deja constancia, tal como lo señaló el señor De la Maza, que el proyecto responde, tal vez, a una inquietud en el sentido de que hay un vacío en nuestra legislación que es necesario llenar dentro de la organización judicial, sobre todo, para los efectos de perseguir responsabilidades en la comisión de determinados delitos y en la modificación de las normas sobre el Ministerio Público.

Desafortunadamente, el proyecto no es una buena solución sino que, por el contrario, su implantación acarrearía, inevitablemente, la desaparición de la Corte Suprema.

Es de opinión que, respecto de estas materias, es necesario fortalecer y agilizar las funciones del Ministerio Público de segunda instancia, otorgándole más atribuciones a los fiscales de las Cortes de Apelaciones y mayores recursos para su desenvolvimiento.



Finalmente, declara que ambos, Poder Judicial y Procuraduría, son excluyentes. O existe uno o existe el otro.

A continuación, el señor ORTÚZAR (Presidente) estima que el proyecto en análisis reviste extrema gravedad y concuerda absolutamente con las opiniones que sobre él se han vertido en esta sesión, al mismo tiempo que considera útil que la Comisión haya podido conocer los criterios expresados por los señores Urrutia, Rivas, De la Maza, Figueroa y Schweitzer, toda vez que sus puntos de vista servirán para representar al Ejecutivo, los efectos perniciosos que podrían producirse si esta iniciativa llegara a convertirse en ley, ya que atenta muy hondamente contra los derechos humanos y la independencia del Poder Judicial. Es de parecer que la Junta de Gobierno ha tenido, con toda seguridad, gravísimas dudas acerca de este proyecto, razón por la cual ha solicitado de esta Comisión, su pronunciamiento acerca de su conveniencia.

Propone, en seguida, adoptar los siguientes acuerdos:

1. — Dirigir oficio al señor Presidente de CONARA, General Julio Canessa, en el que se contendrán el rechazo del proyecto y las razones que se tuvo para ello, transcribiendo en síntesis, las opiniones que se han expuesto acerca de su implantación, a excepción del informe de la Excma. Corte Suprema el que será comunicado íntegramente, como también, las opiniones del señor De la Maza.

2.— En virtud de lo anterior, advertir al señor Presidente de CONARA, la gravedad que importa un proyecto de esta naturaleza, haciéndole presente que la Comisión está dispuesta a colaborar en su mejoramiento y a recibir a su autor con la misma finalidad, y

3. — Solicitar asimismo al General señor Canessa, haga llegar al Supremo Gobierno, las observaciones que en esta sesión se han formulado.

— Así se acuerda.

A continuación, el señor ORTÚZAR (Presidente) procede a suspender la sesión para despedir a los señores invitados que han concurrido a ella.

Reanudada, el señor EVANS hace uso de la palabra a fin de sugerir que, en atención a que próximamente se celebrará en Francia una elección presidencial, la Comisión oficie al señor Ministro de Relaciones Exteriores a fin de que, si lo tiene a bien, solicite del señor Embajador de Chile ante el Gobierno de ese país, que remita los antecedentes que pueda recopilar relacionados con dicho proceso electoral, especialmente, en lo atinente a la forma como se determina, en caso de dudas, cuáles son los candidatos que obtengan las dos más altas mayorías relativas, y el mecanismo referente a las reclamaciones que se interpongan, con ocasión de las posibles irregularidades a que dicho proceso dé lugar.

Manifiesta que formula esta indicación, con el objeto de allegar antecedentes al estudio que habrá de hacerse para incorporar estas materias en el texto constitucional.

A su vez, el señor SILVA BASCUÑÁN propone extender dicha solicitud al señor Embajador de Francia en Chile, a fin de que la Comisión pueda disponer de antecedentes oficiales de todo ese proceso electoral.

—La Comisión acuerda dirigir oficio al señor Ministro de Relaciones Exteriores solicitando acceda a ambas sugerencias.

A continuación, el señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que es preciso rebajar el quórum para las sesiones de la Comisión de 5 a 4 miembros, en caso de que alguno de ellos se ausentare del país, lo que deberá ser comunicado a la Secretaría de la Comisión.

— Así se acuerda.

— Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

## ANEXO A.

Nº 00950

Santiago, 22 de abril de 1974.

En reunión de 19 del actual, el Tribunal Pleno de esta Corte Suprema —bajo la Presidencia del infrascrito y con la concurrencia de los Ministros señores Bórquez, Retamal, Maldonado, Pomés, Ramírez, Rivas, Correa, Arancibia y Erbetta—, tomó conocimiento del Proyecto sobre Reforma Constitucional que crea la Procuraduría General de la República, y —sobre el particular— después de estudiar sus diversas disposiciones, ACORDÓ manifestar su criterio ante la Comisión respectiva, en los siguientes términos:

“Mientras la institución del Ministerio Público, entre nosotros, tiene por objeto representar, ante los Tribunales de Justicia, el interés general de la sociedad y de la Ley, el organismo de los Defensores Públicos tiende a prestar protección y ayuda a determinadas personas que la legislación señala, la Procuraduría General de la República, —que se pretende establecer— estaría llamada a “la investigación de los delitos contra la seguridad exterior o interior del Estado o contra los intereses económicos de éste”, según se determinan específicamente.

Esta determinación la establece el artículo 2º del Proyecto respectivo, al señalar que las funciones del Procurador General serán:

“a) investigar los hechos que puedan ser constitutivos de delitos contra la seguridad exterior del Estado, especialmente los contemplados en el título primero del Libro II del Código Penal y en el título segundo del Libro III del Código de Justicia Militar”;

“b) investigar los hechos que puedan ser constitutivos de los delitos previstos en el artículo 4º de, la Ley 12.927, en el título II del Libro II del Código Penal y en el título 4º del Libro III del Código de Justicia Militar”; y

“c) investigar los hechos que puedan constituir delitos que afecten a los intereses económicos del Estado cometidos por funcionarios públicos o por particulares, en especial los previstos en el Título 5º del Libro II del Código Penal, sin perjuicio de las atribuciones que, sobre la misma materia corresponda a los Tribunales de Justicia, Contraloría General de la República y otros organismos del Estado”.

En la misma forma señalada, el Procurador General, de oficio o a virtud de denuncia —según el artículo 4º del Proyecto— estaría facultado para investigar los hechos que puedan configurar los delitos recordados en el artículo 2º; y, en uso de esas atribuciones, podrá disponer la citación, la detención y la incomunicación de los inculcados, en los recintos carcelarios correspondientes. Esa detención no podrá prolongarse por más de treinta

días sin que el Procurador General ponga al afectado a disposición del Tribunal respectivo. Para el logro de sus indagaciones, el Procurador General estaría facultado para requerir la colaboración de la fuerza pública, del Servicio de Investigaciones y de los Servicios Especializados de las Fuerzas Armadas; y —terminada que fuera tal investigación— deduciría la acción penal correspondiente, ante el Tribunal respectivo, poniendo a su disposición los antecedentes que se allegaron; o bien, dispondría el archivo de ellos, simplemente, sin ulterior revisión de otro organismo o autoridad.

Se le faculta, asimismo, para que requiera informes o antecedentes a cualquier oficio de la República, así como de cualquier particular, todos los cuales estarán obligados a darlos, bajo apercibimiento de arresto hasta por cinco días.

Podría prohibir, igualmente, que determinadas personas se ausentaran del lugar de su residencia y del país, hasta por 30 días.

En las condiciones anotadas aparece que el expresado proyecto plantea la existencia de un organismo investigador unipersonal, dotado de amplias facultades; pero que —en ningún aspecto— se vincula al mecanismo del Poder Judicial, cuyos funcionarios carecerían de todo control sobre él, supuesto que se trata de una entidad autónoma que dependería únicamente del Poder Ejecutivo y cuyas actitudes sólo podrían juzgarse bajo el prisma del Estatuto General de la Administración Pública.

La categoría que se otorga a este funcionario (Procurador General) es más elevada que la que tiene un Ministro de la Corte Suprema de Justicia; su designación se haría mediante un Decreto Supremo del Ministerio de Justicia, firmado por los miembros de la Junta de Gobierno; y su remuneración sería igual a la que corresponda al Contralor General de la República. Para ser designado se requiere ser abogado con 15 años de título profesional; y permanecerá en el cargo mientras dure su buen comportamiento, sin perjuicio de la edad máxima que establezca la ley: podría ser removido a proposición de la Junta de Gobierno, con acuerdo de los dos tercios de los miembros en ejercicio de la Corte Suprema.

Para este funcionario no se contemplan responsabilidades específicas en el desarrollo de sus actividades, no obstante la latitud y proyección de, las atribuciones que se le otorgan, las, que —como se ha visto— van desde la facultad de disponer indagaciones sobre asuntos de suma gravedad, que podrían afectar con ligereza el honor y reputación de algún ciudadano, como hasta disponer su arraigo, incomunicación o arresto; para terminar por una resolución de archivo de tales antecedentes, si no logra comprobar cargos bastantes que le permitieran ponerlo a disposición de algún Tribunal; y todo ello, ajeno absolutamente a supervisión o crítica extraña.

Se dispone también que el Consejo de Defensa del Estado dependería de esa Procuraduría General; y que el Procurador podría presidir sus sesiones

cuando lo estime conveniente; sin perjuicio de que el Presidente del Consejo mantenga la representación del Fisco en la forma como la ley lo establece en la actualidad.

Disposición semejante lleva ciertamente a confundir la línea de acción de este Organismo de la Procuraduría General, que —si bien aparece destinada a la investigación de ciertos hechos delictuosos determinados— asumiría, además el papel de autoridad superior de un instituto cuya finalidad es la defensa de los intereses del Fisco y de la Nación en juicios y actos no contenciosos, así Como para proporcionar la Cooperación jurídica que formularan los Ministros del Estado.

El Proyecto consulta también una planta auxiliar compuesta por un abogado investigador Jefe, nueve abogados investigadores más, cinco Secretarios procuradores y doce funcionarios auxiliares. El primero de ellos sería el subrogante del Procurador General; y los otros abogados podrían, además, ser designados procuradores delegados para la investigación de hechos que ocurrieran fuera de la ciudad de Santiago.

El anhelo que se ha insinuado en ocasiones acerca de que el Ministerio Público constituya un organismo independiente del Poder Judicial, manteniendo las prerrogativas que tienen en la actualidad, dentro de sus vinculaciones con el Poder Ejecutivo y su relación con los enjuiciamientos en la Administración de Justicia, no se logran con este Proyecto de Reforma Constitucional que crea la Procuraduría General del Estado, toda vez que este nuevo mecanismo no pasa más allá de establecer un indagador administrativo e independiente de ciertos hechos que puedan configurar determinado delito, dándosele para ello facultades que sobrepasan a las que normalmente tienen los indagadores judiciales, y sin hallarse sujeto a los controles y fiscalizaciones que estos funcionarios tienen dentro del Estatuto Orgánico Judicial.

Las averiguaciones que realice el Procurador General podrían constituir antecedentes para un proceso judicial, o sólo una serie de graves gestiones que —no obstante su repercusión en el ambiente ciudadano—, podrían terminar en una carpeta con resolución de archivo, no sujeto a revisión por distinto y superior criterio.

El sistema del Ministerio Público y el de los Defensores Públicos se encuentra —en cambio— sujeto a una reglamentación con miras a constituirlos en auxiliares y asesores de la Administración de Justicia equiparándolos a los propios magistrados y constriéndolos a sus mismos atributos y deberes, supuesto que realizan labores de interés trascendente para la sociedad y para la ley. Es por eso que el Código Orgánico de Tribunales los incorpora —debidamente jerarquizados— dentro de las responsabilidades del propio Poder Judicial, que es el llamado a controlar el conjunto de organismos encargados de administrar justicia en la República.

Frente a este planteamiento, el Constituyente debe velar porque esta institución que se trata de establecer bajo el rubro de Procuraduría General del Estado, con facultades indagatorias judiciales, no constituya un mecanismo paralelo, sin control, independiente y ajeno del Poder Judicial, sino que se le establezca como una organización afín, enlazada a los Tribunales de Justicia, para hacer más adecuada y efectiva la vindicta pública que se desee ejercer respecto de determinados hechos delictuosos o la supervigilancia sobre el desarrollo del enjuiciamiento de tales asuntos.

Para el logro de lo anterior bastaría con que se dictaran disposiciones que mejoraran el mecanismo de acción y las facultades de determinadas funciones judiciales, en forma que les permitiera a esos magistrados verificar y sancionar aquellos hechos delictuosos que se pretende enmendar a la Procuraduría General, con la oportunidad, acucia y acierto que precisan asuntos de tal gravedad y consideración”.

Dios guarde a Ud.

ENRIQUE URRUTIA MANZANO  
Presidente.

RENE PICA URRUTIA  
Secretario.

AL  
SEÑOR PRESIDENTE  
DE LA HON. COMISIÓN DE REFORMA CONSTITUCIONAL.  
MINISTERIO DE JUSTICIA.  
PRESENTE.

ANEXO B)

Santiago, 29 de abril de 1974.

Por oficio N° 324-2, de fecha 19 de marzo último, US., por orden del señor Presidente de la Excma. Junta de Gobierno, nos ha remitido un proyecto de reforma constitucional que crea la Procuraduría General de la República, solicitando un informe fundamentado de esta Comisión sobre esta importante materia.

A fin de emitir una opinión, con el mayor acopio de antecedentes, esta Comisión estimó conveniente conocer el pensamiento de la Excma. Corte Suprema, del señor Ministro de Justicia, del Consejo de Defensa del Estado, del señor Director General del Servicio de Impuestos Internos y del Profesor de Derecho Penal de la Universidad de Chile, señor Miguel Schweitzer S. El señor Ministro de Justicia debió excusar su inasistencia a la sesión en que se trató esta materia, por tener que recibir, en la misma oportunidad, a la Comisión de Juristas de Ginebra que visita nuestro país.

La Excma. Corte Suprema se hizo representar por su Presidente, don Enrique Urrutia Manzano y por el señor Ministro de este alto Tribunal, don Víctor Manuel Rivas. El Consejo de Defensa del Estado estuvo representado por su Presidente, el abogado señor Lorenzo de la Maza y el señor Director General de Impuestos Internos, por el abogado de dicho Servicio, don Jaime Figueroa.

Todas las personas nombradas expresaron una opinión absolutamente desfavorable a esta iniciativa y del mismo parecer fue la unanimidad de los miembros de esta Comisión Constitucional.

A continuación, consignamos someramente las razones fundamentales que se tuvieron presente para recomendar el rechazo del proyecto en referencia.

El señor Presidente de la Excma. Corte Suprema y el señor Ministro Rivas, dieron a conocer el acuerdo adoptado con fecha 19 de abril por el Pleno de ese alto Tribunal, y que consta del oficio de fecha 22 de abril en curso, dirigido a esta Comisión Constitucional, el que en copia se acompaña a US. para su mejor conocimiento.

En dicho documento, la Excma. Corte Suprema, después de hacer un análisis de las principales disposiciones del proyecto, dice textualmente:

“En las condiciones anotadas aparece que el expresado proyecto plantea la existencia de un organismo investigador unipersonal, dotado de amplias facultades; pero que —en ningún aspecto— se vincula al mecanismo del Poder Judicial, cuyos funcionarios carecerían de todo control sobre él, supuesto que se trata de una entidad autónoma que dependería únicamente del Poder Ejecutivo y cuyas actitudes solo podrían juzgarse bajo el prisma del Estatuto General de la Administración Pública”.

Más adelante, refiriéndose el Procurador General expresa: “Para este funcionario no se contemplan responsabilidades específicas en el desarrollo de sus actividades; no obstante la latitud y proyección de las atribuciones que se le otorgan, las que —como se ha visto— van desde la facultad de disponer indagaciones sobre asuntos de suma gravedad, que podrían afectar con ligereza el honor y reputación de algún ciudadano, como hasta disponer su arraigo, incomunicación o arresto; para terminar por una resolución de archivo de tales antecedentes, si no logra comprobar cargos bastantes que le permitieran ponerlo a disposición de algún Tribunal; y todo ello, ajeno absolutamente a supervisión o crítica extraña”.

Finalmente, el acuerdo de la Excma. Corte Suprema señala lo siguiente:

“Frente a este planteamiento, el Constituyente debe velar porque esta institución que se trata de establecer bajo el rubro de Procuraduría General del Estado, con facultades indagatorias judiciales, no constituya un mecanismo paralelo, sin control, independiente y ajeno del Poder Judicial, sino que se le establezca como una organización afín, enlazada a los Tribunales de Justicia, para hacer más adecuada y efectiva la vindicta pública que se desee ejercer respecto de determinados hechos delictuosos o la supervigilancia sobre el desarrollo del enjuiciamiento de tales asuntos”.

En el seno de esta Comisión, tanto el señor Presidente del más alto Tribunal como el Ministro señor Rivas, expresaron además que el proyecto tal como está concebido, atenta contra el Poder Judicial, al cual la Constitución Política ha encomendado en forma exclusiva la función de administrar justicia.

El Presidente, señor Urrutia Manzano agregó por último que, en su concepto, la finalidad que, al parecer, persigue la iniciativa de ley, se lograría fortaleciendo y afianzando la Institución del Ministerio Público de segunda instancia, para lo cual bastaría otorgarle más atribuciones a los Fiscales de las Cortes de Apelaciones y mayores recursos para el cumplimiento de su labor.

El Presidente del Consejo de Defensa del Estado, don Lorenzo de la Maza expresó que compartía y hacía suyas todas las observaciones al proyecto contenidas en el Oficio de la Excma. Corte Suprema.

Agregó que el proyecto no crea una Procuraduría General del Estado sino



una Comisión investigadora de ciertos delitos; pero, como tal, no aparecen suficientemente precisados todos los delitos que debería investigar y parece del todo insuficiente, para ello, el personal de que dispondría, fuera de ser excesivas sus atribuciones, pues invaden y menoscaban las que tradicionalmente han sido exclusivas de los tribunales.

Expuso que, en la legislación universal, los sistemas de Procuradurías del Estado revisten una gran variedad, pues van desde el Ombudsmand de los países escandinavos, hasta el Prokurat de los países de la órbita soviética, el KaiKei-Kensa-In del Japón y los diferentes sistemas de los países europeos occidentales, de Estados Unidos y de los países latinoamericanos, muchos de ellos con atribuciones y funciones muy diferentes, que van desde ser organismos encargados de velar por los derechos de los ciudadanos o por la legalidad de las actuaciones de los entes y empresas públicos, hasta el desempeño de funciones de Ministerio Público en algunos o únicamente la defensa fiscal y cierta asesoría jurídica del Gobierno en otros.

Si se desea crear en Chile, agregó el señor de la Maza, una Procuraduría General del Estado habría que señalar primero, con precisión, qué es lo que se quiere. Hizo notar que, si se le desean dar atribuciones propias de un Ministerio Público, sería preciso armonizar su creación con una reforma completa de nuestra legislación penal y de procedimiento penal; en cambio, si lo que se quiere es ampliar las atribuciones y esfera de acción del Consejo de Defensa del Estado, bastaría con realizar un estudio serio tendiente a incorporar a éste otros Servicios, como el Departamento de Investigación de Delitos Tributarios, la función relativa a los delitos cambiarios que hoy corresponde al Banco Central, etc. Sin embargo, tal como está redactado el proyecto, finalizó, no existe congruencia entre los fines de la Procuraduría y los del Consejo, de modo que no se divisa por qué éste, que tradicionalmente ha sido un organismo independiente, debería depender de aquél.

El abogado señor Figueroa, en representación del Director General de Impuestos Internos, manifestó que concordaba plenamente con la opinión expresada por los representantes de la Excma. Corte Suprema y del Consejo de Defensa del Estado.

En lo atinente a su Servicio, advirtió el inconveniente del proyecto que se traduce en el paralelismo o duplicidad de funciones que se produciría entre ese Organismo y la Procuraduría General que se desea crear, anomalía que también ocurre con relación a otros servicios de la Administración del Estado, dadas las atribuciones que se otorgan a esta nueva entidad.

Frente a este paralelismo, expresó el señor Figueroa, no se precisa la órbita de atribuciones que correspondería a la Procuraduría, al Banco Central, Impuestos Internos, Contraloría, etc.

Finalmente, señaló que en lo tocante a los delitos tributarios, la Procuraduría carecerá de los elementos necesarios para efectuar las

investigaciones correspondientes y que lo mismo sucederá con los delitos de contrabando, cambiarios, etc.

Por su parte, el Profesor señor Miguel Schweitzer dijo que el grave inconveniente de que adolece el proyecto consiste en que, por la vía de una reforma constitucional, se crea un cargo cuyas facultades corresponden a otros organismos del Estado, los que previa investigación, ponen a disposición de los tribunales, los antecedentes y elementos constitutivos de delito.

Así, tratándose de delitos contra la seguridad interior o exterior del Estado, corresponde al Ministerio del Interior requerir a los tribunales para que éstos, puedan iniciar las investigaciones. De acuerdo con el proyecto, anotó el señor Schweitzer, el Procurador General tendrá facultades para iniciar un sumario en términos mucho más amplios que los que la ley entrega al Poder Judicial. Actualmente, los jueces de primera instancia no pueden detener a las personas por más de cinco días —y hasta por diez días en caso de delito de incendio—, todo ello sujeto a los controles jurídicos y recursos legales que regulan el procedimiento judicial y previa revisión de los antecedentes que hacen presumible la existencia de un delito, en tanto que el Procurador, sin dar cuenta a nadie, podrá detener a su arbitrio a una persona hasta por treinta días, con todos los peligros que ello involucra.

Concordando con la Excma. Corte Suprema, el señor Schweitzer estimó que dentro de un criterio constitucional, las disposiciones del proyecto que otorgan al Procurador facultades sancionatorias, son absolutamente inadecuadas y violarían nuestras garantías constitucionales.

Esta Comisión, por su parte, hace suyas las objeciones formuladas al proyecto por las Instituciones y personas nombradas y que han sido relacionadas precedentemente.

Cree de su deber expresar la extraordinaria gravedad que atribuye a esta iniciativa y al hacerlo señala que ha tenido para ello especialmente presente, el hecho de que sus disposiciones no están llamadas a tener carácter transitorio, sino a regir con el carácter de preceptos permanentes de nuestro ordenamiento jurídico.

Para juzgar la gravedad del proyecto, basta considerar que éste, en su artículo 4º, faculta al Procurador General del Estado para detener a las personas hasta por treinta días y para decretar su incomunicación durante ese lapso, medidas que, posteriormente, podrían reiterarse en forma indefinida, ya que el proyecto no establece limitación alguna al respecto.

Para estos efectos, la iniciativa en informe autoriza al Procurador General para requerir la colaboración de la fuerza pública, del Servicio de Investigaciones y de los servicios especializados de las Fuerzas Armadas. Terminada la investigación, de acuerdo con el proyecto, el Procurador

General debe deducir la acción penal correspondiente ante el tribunal competente, poniendo a su disposición los antecedentes reunidos o simplemente ordenar el archivo de los mismos. Es decir, en este último caso, se habrá privado a una persona inocente de su libertad hasta por treinta días, período durante el cual habrá podido permanecer, incluso, incomunicada, sin responsabilidad alguna para el funcionario respectivo, ni recurso de ninguna naturaleza para el afectado, todo lo cual reviste, aún mayor trascendencia si se considera, como se ha dicho, que estas atribuciones pueden ejercerse en forma reiterada e indefinida.

Pero hay más, el proyecto, en su artículo 5º, faculta al Procurador General para requerir de cualquier Ministerio, organismo, repartición o servicio del Estado o funcionario del mismo, los informes, declaraciones o antecedentes que estimare menester, y asimismo para requerir iguales antecedentes y declaraciones a cualquier particular. La negativa o demora injustificada del funcionario o particular para proporcionarlos, faculta al Procurador General para, por sí y ante sí, disponer el arresto del inculpado hasta por cinco días, sin perjuicio de repetir tal medida si perseverare en su rebeldía.

Finalmente, el artículo 6º, en casos graves, lo autoriza para prohibir a determinadas personas ausentarse del lugar de su residencia y del país, hasta por un término de treinta días.

No escapará al elevado criterio de US. la extraordinaria gravedad que pueden revestir las disposiciones referidas del proyecto en estudio.

Ellas, en efecto, atentan contra las más sagradas libertades de los ciudadanos y de las personas en general al permitir su detención, incomunicación y arresto en las circunstancias señaladas; y contra la independencia del Poder Judicial al otorgarle a un funcionario ajeno a dicho Poder y que será designado libremente por el titular del Poder Ejecutivo, atribuciones que son propias y exclusivas de nuestros tribunales de justicia.

Todo lo anterior resulta aún más trascendente, si se considera que el artículo 9º del proyecto, faculta al Procurador General para delegar entre funcionarios de su dependencia, tan drásticas y graves atribuciones, cuando se trata de hechos ocurridos fuera de la ciudad de Santiago.

Para comprender la magnitud del peligro que podría involucrar las disposiciones citadas del proyecto, bastaría imaginar lo que habría podido significar esta herramienta legal en manos del fenecido régimen marxista de la Unidad Popular.

El carácter permanente de las disposiciones del proyecto, nos obliga a expresar, con entera franqueza, nuestra inquietud a US. y, por su alto intermedio, a la Excma. Junta de Gobierno, ya que el día de mañana, otras autoridades, distintas de las que rigen hoy los destinos de la nación y que merecen la confianza de la ciudadanía, podrían hacer de él, una

herramienta de persecución y despotismo.

En estos instantes en que el comunismo internacional ejerce una acción vil y artera en contra de los supremos intereses de nuestro país y en que trata de sostener la falacia de que en Chile no se respetan los derechos humanos, estimamos que el proyecto sería, además, inoportuno, ya que podría prestarse, por los errores que contiene, para ser utilizado en contra de la Excma. Junta de Gobierno, empeñada, precisamente, en restaurar la justicia y la institucionalidad quebrantadas por el régimen marxista.

Todas estas consideraciones han llevado a esta Comisión a la conclusión de que esta iniciativa, tal como está concebida, es altamente inconveniente, afirmación que hace en su propósito de prestar una colaboración leal y patriótica al Supremo Gobierno.

Si hay algún vacío de legislación que el proyecto pretenda solucionar, esta Comisión está presta a entregar su cooperación a fin de que, mediante preceptos adecuados, se le pueda dar debida satisfacción.

Dada la trascendencia del proyecto, para el cual se nos ha solicitado nuestra opinión, por orden del señor Presidente de la Excma. Junta de Gobierno, y la gravedad de las observaciones que él merece, esta Comisión, junto con remitir este informe a US., ha acordado rogarle, tenga a bien, hacer llegar los cuatro ejemplares que del mismo le incluyo, a cada uno de los miembros integrantes de dicha Junta.

Dios guarde a US.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente de la Comisión de  
Reforma Constitucional.

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario.

AL SEÑOR  
JEFE COMITÉ ASESOR JUNTA DE GOBIERNO  
GENERAL DON JULIO CANESSA R.  
PRESIDENTE DE CONARA

En sesión de fecha 30 de Mayo de 1974 (Nº 42) se da cuenta de un oficio de CONARA que acoge los planteamientos de la Comisión Constituyente.

# **REPÚBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

### **SESIÓN 35ª, CELEBRADA EN JUEVES 25 DE ABRIL DE 1974**

1. — Lectura de la cuenta.
2. — La Comisión se ocupa de una consulta formulada por el señor Ministro de Justicia relacionada con un anteproyecto de decreto ley, que introduce una modificación al artículo 10 N° 10 de la Carta Fundamental, sobre inmuebles de propiedad de Estados extranjeros en nuestro país.
3. — Informe de la Comisión recaído en la consulta anterior.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Asisten, además, el profesor de Derecho Internacional Público de la U. de Chile, don Edmundo Vargas Carreño y el Jefe de Gabinete del señor Ministro de Justicia, don Guillermo Bruna Contreras.

Actúa como Secretario el señor Rafael Eyzaguirre E.

### **CUENTA**

El señor EYZAGUIRRE (Secretario) da cuenta de los siguientes documentos recibidos en Secretaría:

1. — Un oficio del Subsecretario General de Gobierno, Teniente Coronel señor Arturo Aranda Salazar, con el que acompaña una comunicación del señor Oscar Muñoz Bahamondes, en la que proponen ciertas modificaciones a la Carta Fundamental, relativas a la participación en labores docentes y a la adquisición de bienes raíces, por parte de extranjeros residentes en Chile.

— Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión.

2. — Una comunicación del señor Juan Ramón Cortés con la que acompaña un documento que contiene el preámbulo que, a su juicio, debería iniciar la nueva Constitución Política del Estado.

— Se manda archivarla.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que el objeto de la presente sesión es ocuparse de una consulta formulada por el señor Ministro de Justicia, relacionada con un anteproyecto de decreto ley, que introduce una modificación al inciso final del artículo 10, N° 10, de la Carta Fundamental, sobre inmuebles de propiedad de Estados extranjeros en nuestro país.

El texto del oficio es el siguiente:

OBJ.: Sobre inmuebles de propiedad de Estados extranjeros en nuestro país.

REF.: Anteproyecto de Decreto Ley que introduce un inciso final en N° 10° del Art. 10 Constitución Política del Estado.

SANTIAGO, 16 de Abril de 1974.

SEÑOR PRESIDENTE:

1. — Me refiero a la situación relativa a los inmuebles ubicados en nuestro territorio, que pertenecen a Estados extranjeros con los cuales Chile no mantiene relaciones diplomáticas, situación que específicamente se presenta en el caso de varios inmuebles de propiedad de la U.R.S.S., ubicados en Santiago.

2. — Es natural deseo de nuestra H. Junta de Gobierno que los Estados que se encuentran en la situación aludida dejen de ser propietarios de estos inmuebles y que pasen al dominio del Estado Chileno. No obstante, ello no es posible en atención a que tales inmuebles se consideran jurídicamente como parte integrante del territorio mismo del Estado propietario y, conforme a principios de Derecho Internacional, no son susceptibles de ser expropiados.

3. — Sin embargo, y en atención a que situaciones como las antes señaladas son incompatibles con la dignidad y soberanía del Estado, parece de toda necesidad, en el orden jurídico, el establecer los mecanismos legales pertinentes destinados a impedir el que se vuelvan a producir situaciones como las ya descritas. En tal sentido existen dos posibles soluciones: una por medio de un Decreto Ley que así lo dispusiere para el futuro y otra mediante una reforma al cuerpo constitucional vigente.

4. — Entre tales formas de solución, este Ministerio estima como más conveniente el segundo camino, ya que se trata de un problema de principios relativo a la soberanía de Chile, que por su naturaleza es de carácter constitucional y, además, porque en el texto constitucional existe un cuadro de disposiciones sobre la propiedad privada, dentro del cual podría tener cabida la norma en estudio.

5. — La situación expuesta y su posible solución jurídica ha sido puesta en conocimiento de los señores Ministros del Interior y de Relaciones Exteriores con el objeto de iniciar la tramitación del correspondiente Decreto Ley, en la forma indicada en el presente Oficio o con las modificaciones que en definitiva puedan introducirse al texto del mismo.

6. — En tal sentido se podría agregar un inciso final al N° 10° del artículo 10 de la Constitución Política del Estado, redactado en los términos siguientes:

“A los Estados extranjeros se les reconoce los mismos derechos en materia de propiedad, que al Estado chileno se les reconozca en sus legislaciones”.

7. — Este Ministerio ha estimado conveniente dirigirse a la H. Comisión que Ud. preside con el objeto de que se sirva tomar conocimiento de la situación expuesta y considerarla en el proyecto de reforma de nuestra Constitución

Política que está elaborando. Sin perjuicio de lo anterior, este Ministerio agradecerá cualquier observación que esa H. Comisión se sirva formular con respecto al anteproyecto a que el presente Oficio se refiere.

Saluda atentamente al Sr. Presidente.

GONZALO PRIETO GANDARA  
Ministro de Justicia

AL SEÑOR  
DON ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR,  
PRESIDENTE DE LA H. COMISIÓN DE REFORMA DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.  
PRESENTE.

A continuación, informa que se encuentran invitados a la sesión el señor Ministro de Justicia y el Profesor de Derecho Internacional señor Edmundo Vargas, y entre tanto llegan dichos invitados, ofrece la palabra para iniciar el comentario o análisis del proyecto.

El señor DÍEZ señala que, de acuerdo con lo conversado con el señor Silva, aparece como necesario fijar un plan de trabajo para la Comisión respecto de su cometido específico, con el fin de iniciar, a la brevedad posible, el despacho del articulado de la Constitución, lo que no significa, de manera alguna, que se oponga al estudio de materias ajenas a la Constitución misma y sobre las cuales la Comisión puede aportar su criterio, razón por la que propone iniciar en la próxima sesión el estudio del Capítulo I de la Constitución.

El señor ORTÚZAR (Presidente) informa al señor Díez que en la sesión anterior se acordó oír en la sesión próxima a los Presidentes de las Subcomisiones, acerca de la labor realizada por ellas y de los problemas o dificultades que pudieran haber surgido en su trabajo, en razón de que a la Comisión le pareció fundamental disponer de una visión de conjunto sobre todos esos temas, antes de iniciar la tarea específica que se le ha encomendado por la Junta de Gobierno.

Agrega que hizo sugerencia en el sentido de escuchar a los representantes de la comunidad entera —colegios profesionales, gremios, mujeres y juventud— durante dos o tres sesiones, con el objeto de que, tanto dentro del país como en el exterior, se aprecie la forma democrática en que se está laborando, además de que ello permitiría lograr el conocimiento de sugerencias realmente positivas para el desarrollo de la tarea que debe realizar la Comisión.

Opina que, a juicio suyo, la destinación de algunas sesiones a cumplir este plan de trabajo previo se compensa, sobradamente, con las ventajas que se



obtendrán tanto para el resultado del trabajo de la Comisión como para la proyección de la imagen democrática en el exterior.

El señor DÍEZ manifiesta que no tiene inconveniente alguno en destinar hasta dos sesiones a escuchar a los personeros que se han mencionado, siempre que, inmediatamente, después, se inicie el estudio del texto constitucional.

El señor SILVA BASCUÑÁN considera que la Comisión se encuentra en condiciones de circunscribirse a la labor que se le ha confiado, y puede, perfectamente, apreciar más adelante la posibilidad de oír a determinadas personas.

Estima de suma importancia que los miembros de la Comisión, antes de oír a los Presidentes de las Subcomisiones y a otras personas, analicen con absoluta sinceridad diversos aspectos atinentes al pensamiento o posición que ellos puedan tener en este momento sobre la misión que deben cumplir, especialmente, en relación con las ideas y bases esenciales expresadas en el mes de noviembre pasado, sobre las cuales se produjo unanimidad de opiniones, que, a la fecha, pueden haber experimentado algunos cambios o variaciones, que es indispensable clarificar.

Agrega que la inmensa responsabilidad que tienen los miembros de la Comisión recomienda, en forma ineludible, producir este intercambio de ideas para establecer si realmente existe la voluntad —que él mantiene inalterable— de abocarse plenamente al cumplimiento de la labor específica de estudiar un texto constitucional, o si se ha producido desde el mes de noviembre último diversidad de posiciones al respecto.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que en este aspecto se habían intercambiado ideas sobre la conveniencia de realizar una reunión informal de todos los miembros de la Comisión, para abordar esta materia en toda su amplitud.

El señor DÍEZ propone un plan de trabajo consistente en oír a las personas que se han sugerido, desde el martes próximo, de 10 a 11 horas, y de 11 a 13 horas, trabajar en el articulado de la Constitución, y así, sucesivamente, se irán cumpliendo ambos objetivos.

El señor EVANS estima que la proposición del señor Díez, concordante con lo expresado anteriormente por el señor Silva Bascuñán, trasunta algo muy concreto, que consiste en reafirmar que la labor específica de esta Comisión está contenida en el decreto que la constituye y designa, y no es otra que la de estudiar y proponer un proyecto de Carta Fundamental, sin perjuicio de que, ocasionalmente, deba intervenir en otras materias que se sometan a su consideración.

Advierte que en la opinión pública del país se concita, cada día, mayor

interés acerca del tema de la reforma constitucional, y prueba de ello es que el artículo editorial de "El Mercurio", del día domingo próximo pasado, es extraordinariamente expresivo en este aspecto, como, también, lo es la declaración del Episcopado Chileno, de Punta de Tralca.

A juicio suyo, la responsabilidad personal e histórica que recae sobre los miembros de la Comisión es de tal entidad y envergadura, que no desearía —ante cualquier situación emergente— que se les culpara de no haber cumplido adecuadamente con su función fundamental, cual es la de proponer un proyecto de Constitución a la Junta de Gobierno, que decidirá, en definitiva, la forma de someterla al debate nacional.

Le parece perfectamente conciliable la proposición del señor Ortúzar con el trabajo específico de la Comisión, para lo cual sugiere un escueto plan de acción que consiste, fundamentalmente, en lo siguiente: primero, invitar a los Presidentes de las Subcomisiones, previa advertencia de que el deseo de la Comisión es conocer el estado concreto en que se encuentran los respectivos estudios, los acuerdos que se han logrado, y las proposiciones que se proyectan, sin necesidad de un mayor conocimiento de los antecedentes, debates, invitados, etcétera, y empezar a tratar desde el mismo día jueves próximo, el Capítulo I de la Constitución, expresando ideas en torno de algunos conceptos fundamentales; y segundo, desde esa misma fecha, iniciar la invitación de personas representativas de las actividades nacionales, una en cada sesión, por cuanto es conveniente que el país conozca el procedimiento adoptado en el sentido de escuchar al Presidente de la Confederación Única de Colegios Profesionales de Chile, a los presidentes de distintos organismos representativos de la comunidad, presidentas de las organizaciones, femeninas o poder femenino, dirigentes de la juventud, como por ejemplo, el Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica, que es la única de su género que está en actividad, etcétera.

Considera que las personas invitadas aportarán, en alguna forma, ideas o sugerencias interesantes para la Comisión sobre materias específicas, con lo cual se evitará oír opiniones carentes de importancia, como ocurriría si se invitaran varias personas a la vez. Propone, por consiguiente, fijar un tiempo que podría ser de 10.30 a 11 horas, de cada sesión, para oír a un invitado, e iniciar, en seguida, el trabajo propio de la Comisión, fórmula ésta que estima de mayor flexibilidad y más generosa en posibilidades, pues permite ir determinando las personas que se considere necesario invitar, y obtener de cada invitado el máximo provecho respecto a sus sugerencias o planteamientos, lo que no ocurriría si las invitaciones se llevaran a efecto en conjunto.

El señor ORTÚZAR (Presidente) estima que no es tan efectivo que la Comisión no haya avanzado en su trabajo, pues, desde luego, ha logrado despachar los capítulos constitucionales relativos a la regionalización del país.

Hace presente que, en su opinión, sería más conveniente tratar esta materia al término de esta sesión o en su defecto, en la próxima semana.

A continuación, da a conocer al Profesor señor Edmundo Vargas, quien se incorpora a la sesión, el interés que asiste a los miembros de la Comisión en conocer su opinión acerca de una iniciativa hecha llegar por el señor Ministro de Justicia, que tiene por objeto modificar el texto del artículo 10, N° 10, de la Constitución Política del Estado, en lo relativo al derecho de propiedad de que podrían ser titulares en nuestro territorio Estados extranjeros que no reconocen este mismo derecho al Estado chileno.

El señor VARGAS agradece la invitación que se le ha formulado, y aún cuando no ha dispuesto del tiempo necesario para estudiar adecuadamente el proyecto, estima que puede proporcionar algunos antecedentes atinentes con la materia mencionada.

Da lectura, en primer lugar, al texto del proyecto que constituiría un inciso final del artículo 10, N° 10, de la Constitución Política, y cuyo tenor es el siguiente: "A los Estados extranjeros se les reconoce los mismos derechos en materia de propiedad, que al Estado chileno se les reconozca en sus legislaciones", norma que a juicio del Ministerio de Justicia, solucionaría el problema fundamental de propiedades de Estados que, actualmente, no mantienen relaciones diplomáticas con Chile.

Señala que en el texto propuesto se advierten algunas dificultades, siendo la primera de ellas, aunque no guarda relación directa con la preocupación del señor Ministro de Justicia, el hecho de no hacerse distinción en la calidad o el título con que actúa un Estado extranjero en Chile, ya que, como es sabido, un Estado puede actuar como poder público, en *actus juri imperium*, o en su capacidad de derecho privado, en actos patrimoniales, en *actus juri gestiori*, ya sea, directamente o a través de empresas estatales o controladas por el Estado. Respecto de esta segunda situación, expresa su preocupación, por cuanto encuentra inconveniente sustraer de la legislación chilena los bienes que el Estado extranjero adquiera cuando actúa en esa calidad, es decir, como comerciante, y a su juicio tales bienes deben estar sujetos, íntegramente, a la legislación nacional, ya que no se trata de una materia regida por el derecho internacional sino que por legislaciones internas, las cuales no siempre han llegado a soluciones coincidentes.

Hace presente que en la mayor parte de los países occidentales, sea por la legislación o por la jurisprudencia, se ha hecho esta distinción de *actus juri imperium* y de *actus juri gestiori*, pero no ocurre lo mismo con otros países, especialmente, los del área socialista, cuya legislación señala que a todo Estado extranjero, cualquiera que sea la naturaleza o la función del acto ejecutado por él, le es aplicable la legislación interna de los países de dicha área.

Añade que, frente a esta situación, se pretende regular los bienes del

Estado que actúa en esta segunda calidad, en que en el caso de Chile, puede darse el hecho de que se sustraigan estos bienes de la legislación nacional y se aplique, en cambio, la de esos Estados, que no hacen este tipo de distinción. Cita, como ejemplo, la situación de un inmueble perteneciente a la Empresa Soviética Aeroflot, ubicado en Chile, al que no se aplicaría — de acuerdo con el texto propuesto— la legislación chilena, toda vez que en el derecho soviético a las empresas extranjeras se les aplica la legislación interna del Estado mismo.

Agrega que la preocupación del Ministerio de Justicia ha sido la de regular, esencialmente, la situación de los bienes de las Embajadas de aquellos países que en la actualidad no mantienen relaciones diplomáticas con Chile, lo que constituye una materia regulada plenamente por el Derecho Internacional, en el cual no es factible a los Estados legislar de un modo opuesto a ese Derecho.

Informa que la fuente del Derecho Internacional, en este aspecto, está constituida, principalmente, por la Convención de Viena, del año 1961, relativa a las relaciones diplomáticas, que se encuentra ratificada por más de cien Estados, entre ellos, por Chile, que lo hizo en 1968. Recuerda que aún cuando, la Convención de Viena trata, especialmente, de la situación jurídica de los agentes diplomáticos, en muy escasas disposiciones se refiere a los locales de las misiones, los que se definen en el artículo 1º, letra i), de dicha Convención, que expresa: "Por locales de la misión se entiende los edificios o las partes de los edificios, sea cual fuere su propietario, utilizados para las finalidades de la misión, incluyendo la residencia del jefe de la misión, así como el terreno destinado al servicio de esos edificios o de parte de ellos". Luego, da lectura al artículo 22 de la misma Convención, que señala: 1. — Los locales de la misión son inviolables. Los agentes del Estado receptor no podrán penetrar en ellos sin consentimiento del jefe de la misión. 2. — El Estado receptor tiene la obligación especial de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los locales de la misión contra toda intrusión o daño y evitar que se turbe la tranquilidad de la misión o se atente contra su dignidad. 3. — Los locales de la misión, su mobiliario y demás bienes situados en ellos, así como los medios de transporte de la misión, no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, embargo, o medida de ejecución".

En seguida, explica que las disposiciones transcritas son, también, aplicables, respecto de aquellos locales de las misiones de los países con los cuales Chile no tiene relaciones diplomáticas, ya sea por haberles puesto término o por encontrarse suspendidas, de acuerdo a lo que dispone el artículo 45, que expresa: "En caso de ruptura de las relaciones diplomáticas entre dos Estados, o si se pone término a una misión de modo definitivo o temporal: a) El Estado receptor estará obligado a respetar y proteger, aún en casos de conflicto armado, los locales de la misión así como sus bienes y archivos; b) El Estado acreditante podrá confiar la custodia de los locales de la misión, así como sus bienes y archivos, a un tercer Estado aceptable para

el Estado receptor; y c) El Estado acreditante podrá confiar la protección de sus intereses y de los intereses de sus nacionales a un tercer Estado aceptable para el Estado receptor”.

Manifiesta que, por otra parte, el Derecho Internacional general, expresado no como un instrumento convencional como el que se ha comentado sino que en la costumbre internacional, establece que los bienes de las embajadas gozan de inmunidad de jurisdicción y de inmunidad de ejecución, vale decir, no se trata —como equivocadamente se señala en los considerandos del oficio— del territorio del Estado al cual pertenece, pero en todo caso, estos bienes, de acuerdo con el Derecho Internacional general, se encuentran sustraídos de la jurisdicción del Estado en el cual se encuentran situados.

Termina sus observaciones señalando que, a su juicio, el proyecto en análisis contiene tres inconvenientes:

1. — Al no distinguir el título en virtud del cual el Estado posee los bienes, quedan incluidos aquellos que posee en su carácter de comerciante o de persona que actúa en el campo del Derecho Privado, fundamentalmente, los de ciertas empresas estatales extranjeras;

2. — En cuanto se refiere a las embajadas, esta es una materia regulada íntegramente por el Derecho Internacional, en el que las referencias a legislaciones nacionales no son procedentes.

3. — De acuerdo con el texto de la Convención de Viena, que no sólo constituye Derecho Internacional sino que ha sido ratificada por Chile, los locales de las misiones no pueden ser objeto de ningún embargo o de medida de apremio.

El señor EVANS formula —para resolver una cuestión de hecho— diversas preguntas atinentes a los inmuebles adquiridos por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, especialmente, en Santiago, entre ellas algunas relacionadas con el nombre del adquirente; identidad de la persona a cuyo nombre se encuentran inscritos; si se han revisado las inscripciones de dominio; si dichos inmuebles los adquirió la Embajada, un adicto o una empresa de ese país; si el dueño es la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y, finalmente, si en Derecho Internacional las embajadas son o no personas jurídicas de derecho público.

El señor BRUNA informa que en todos los casos que se han conocido, el dueño de los bienes a que se refiere el señor Evans es oficialmente el Estado denominado Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que las ha adquirido a través del Embajador de ese país, con poderes suficientes para efectuar tales operaciones.

Antes de entrar a analizar la materia en discusión, da a conocer las excusas

del Ministro de Justicia, señor Gonzalo Prieto, quien no pudo asistir a esta sesión debido a compromisos contraídos con el Consejo de Defensa del Estado, atinentes a su cargo, motivo por el que le solicitó que lo representara ante la Comisión al tratarse el proyecto en análisis.

Añade que el motivo por el cual el Supremo Gobierno ha formulado esta consulta a la Comisión, como se señala en el oficio pertinente, ha sido la inquietud surgida con ocasión de las declaraciones del representante oficial de la Embajada de la India, que tiene a su cargo los asuntos de la ex Embajada de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, referentes a los numerosos e importantes bienes materiales consistentes en inmuebles, y, particularmente, automóviles que posee dicho Estado en Chile, los que no serán enajenados y se mantendrán en el país sin utilización, lo que, obviamente, ha causado preocupación al Gobierno, pues, parece inconveniente que un Estado extranjero, con el cual se han terminado las relaciones diplomáticas, manifieste su intención de conservar bienes en el país sin darles mayor utilización, mas todavía si el interés del Estado y de la comunidad chilena recomiendan dar un uso adecuado a esos numerosos bienes.

Señala que el Gobierno, condecor que, conforme al Derecho Internacional, no puede expropiar ninguno de dichos bienes, desea plantear una solución para el futuro acerca de este problema, ya que es indudable que, a través de una reforma constitucional, no sería posible traspasar el dominio de dicho patrimonio del Estado soviético al chileno, o en su defecto, producir, compulsivamente, dicho traspaso a otro organismo internacional o a cualquier particular chileno o extranjero. Destaca que tal situación parece notoriamente injusta al Gobierno, por cuanto el propio Estado Soviético, según su legislación interna, no permite a los Estados extranjeros la adquisición de bienes en ese país, no obstante que Chile otorga a ese Estado un tratamiento muy benévolo al autorizarle la adquisición de bienes y reconocer, al mismo tiempo, que no se encuentra en posesión de la capacidad jurídica suficiente para privarlo de tales bienes, ni siquiera cuando han terminado las relaciones diplomáticas entre ambos Estados.

Enfatiza que en el presente caso, se trata solamente de cautelar un factor de dignidad y de procurar una solución para los futuros gobiernos que puedan enfrentar una situación similar, solución que se lograría a través del proyecto en discusión, el cual no ha sido estudiado por especialistas en Derecho Internacional y puede adolecer de vacíos u omisiones, como los señalados por el Profesor señor Vargas, pero, en todo caso, la intención del Gobierno es referirse a aquellos bienes de Estados extranjeros que están protegidos por el Derecho Internacional. Agrega que, en la medida en que los bienes de empresas extranjeras o de cualquiera manifestación de la persona jurídica del Estado extranjero, están protegidos por el Derecho Internacional, se desea que, también, ellos queden incluidos en las normas de este proyecto, ya que si dichos bienes no se encuentran al servicio diplomático, y por lo tanto, no están favorecidos por la inviolabilidad

diplomática, no existiría interés alguno por parte del Gobierno chileno, de que ellos quedaran excluidos de la legislación nacional. Añade que al Gobierno le interesa, por otra parte, obtener la opinión ilustrada de la Comisión para resolver, si de alguna manera, un Estado extranjero, por intermedio de otras personas naturales o jurídicas, pudiera soslayar la prohibición que se implantase en el futuro, de modo que ésta también queda excluida del texto. Agrega que, además, es deseo de la Junta de Gobierno dar carácter constitucional a determinadas normas que algunos Estados contienen en sus legislaciones, relativas a prohibiciones para adquirir inmuebles en lugares fronterizos, materia que, por ser tangencial a la que se analiza, solicita que se involucre en el debate pertinente.

El señor SILVA considera que el problema, que es en esencia difícil de resolver, debería ser dilucidado a la luz del Derecho Internacional, puesto que es una materia que está abordada por dicha rama del Derecho; existe un tratado vigente sobre ella y se está viviendo una experiencia chilena expresada en el oficio del señor Ministro de Justicia, lo que aconseja proyectar una posible enmienda de la Convención de Viena, que permita resolver en forma ecuaníme, para el futuro, los conflictos prácticos y graves surgidos en la aplicación de ese pacto internacional, no sólo respecto del Estado que se ha mencionado sino que de todos los demás países.

Pregunta, en seguida, al Profesor señor Vargas si una proposición de enmienda al Tratado de Viena implicaría una tramitación demasiado lenta, porque si así no ocurriera sería preferible optar por este camino y no por el de la reforma constitucional que, en el momento actual del país, sería practicable con expedición, pero no tendría el prestigio nacional ni internacional que corresponde a una materia de tanta relevancia como la que se encuentra en discusión.

El señor VARGAS expresa que, aún cuando la pregunta atañe con más precisión a la práctica diplomática, vale decir, al Ministerio de Relaciones Exteriores, opina que la posibilidad de modificar la Convención de Viena aparece como muy remota y difícil de realizar, por cuanto el Derecho Diplomático ha sido codificado en forma muy lenta, como lo indica el hecho de que el primer instrumento que rigió durante muchos años fue la Convención de Viena de 1815, y en el sistema interamericano, este Derecho se codificó en la Convención de La Habana, de 1928, y después de varios años de trabajo —seis o siete— la Comisión de Derecho Internacional, laborando desde los años 1954 ó 1955, logró llegar a esta Convención, cuyo proceso de codificación, también, se ha caracterizado por una extremada lentitud. Agrega que Chile suscribió dicha Convención de Viena el año 1961, y sólo procedió a ratificarla en 1968, y por otra parte, la Comunidad Internacional está preocupada de diversas materias como, por ejemplo, la responsabilidad internacional de los Estados, del derecho del mar, del problema de las relaciones entre organizaciones internacionales y los Estados, etc.

Reitera que los antecedentes expuestos demuestran las dificultades que encontraría una tentativa de enmienda de la Convención de Viena en el aspecto que interesa a Chile en este momento y, a su juicio, tardaría, más o menos, 15 ó 20 años, la convocatoria a una conferencia internacional para tal objetivo, y no se advierte mayor interés político en los diversos Estados en modificar ese tratado multilateral.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pregunta al profesor señor Vargas, en primer lugar, si la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas suscribió o no la Convención de Viena; en segundo término, si las disposiciones de esa Convención —como parece lógico— implican el derecho de un Estado a la adquisición de bienes en el territorio de otro Estado, y finalmente, cómo se entenderían tales disposiciones frente a un Estado que no reconoce la reciprocidad.

El señor VARGAS informa que, según sus conocimientos, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas suscribió la Convención de Viena; que las disposiciones de este instrumento internacional mencionadas por el señor Ortúzar (Presidente), no implican el reconocimiento del derecho de un Estado a adquirir bienes en el territorio de otro Estado; y por último, señala que la Convención de Viena hace depender de la reciprocidad determinadas materias, quedando de hecho excluidos de ella diversos otros asuntos, como sería, precisamente, el problema que se ha planteado en el proyecto en estudio.

Hace presente que el derecho de propiedad no está considerado en la Convención de Viena, y a juicio suyo, es en este aspecto donde reside, precisamente, la preocupación del Gobierno chileno.

El señor BRUNA agrega que las disposiciones de la Convención de Viena otorgan el privilegio de la inviolabilidad de los bienes ocupados por misiones diplomáticas, independientemente, del titular del dominio, de manera que al Estado chileno le interesa, en forma especial, no lo referente a dicha inviolabilidad, sino que lo concerniente a la propiedad de los bienes que tiene un Estado dentro de otro Estado.

El señor OVALLE estima que, al no encontrarse regida la propiedad o sistemas de dominio por la Convención de Viena, resulta incuestionable que las limitaciones contenidas en el artículo 22, ya leído, relativas al registro, incautación, requisa o cualquiera medida de ejecución, no comprenden, como prohibición, a la expropiación del dominio que un Estado extranjero haya adquirido en Chile, lo que permite concluir que la expropiación no está regida por dicha Convención sino que por una limitación general, en la medida en que ella se verifique de acuerdo con las normas regulares existentes en el país expropiante, ya que, de otro modo, se estaría vulnerando la requisición a través de una expropiación simulada e inícuca.

Considera, en consecuencia, que no existiría dificultad mayor para que el



Estado chileno pudiera expropiar las propiedades de un Estado extranjero existentes en el país. Más aún si parece altamente inconveniente que el Estado chileno no pueda regular estas propiedades por razones de salubridad, estética, urbanismo, etc., todo lo que constituye, en esencia, un derecho soberano del Estado chileno.

El señor VARGAS explica que, dada la premura con que se le ha requerido una información sobre esta materia, no ha podido recurrir a los antecedentes fidedignos existentes sobre el tema, como son las actas de la Convención de Viena, pero, ello no obstante, estima —y esto constituye una impresión más que una opinión— que los términos “embargo”, “ejecución” y “requisición” están tomados en un sentido amplio que no necesariamente se identifica con esas expresiones del derecho chileno, de suerte que la expropiación quedaría comprendida en el artículo 22 de la Convención de Viena.

El señor OVALLE recuerda que durante el debate de la reforma constitucional patrocinada por el gobierno anterior, que permitió la expropiación de las minas de cobre, revisó algunas resoluciones de las Naciones Unidas, acuerdos y tratados generales sobre expropiación, especialmente, la resolución N° 1.803, donde se comprende, expresamente, los términos “expropiación” y “nacionalización” como diferentes de la “requisición”, que puede ser el único concepto que se equipara dentro de las limitaciones de la Convención de Viena. Agrega que, por este antecedente, considera que las expresiones del Derecho Internacional “expropiación”, “nacionalización” y “requisición” no son sinónimas, y de ahí, entonces, que observaba la limitación como dirigida a aquella acción en virtud de la cual el Estado se incauta de los bienes, sin respetar o regular las disposiciones atinentes al reemplazo de esos bienes por otro, que es el valor de la expropiación, por ejemplo.

El señor ORTÚZAR (Presidente) piensa que cuando un Estado adquiere un bien para la sede de su representación diplomática, no podría en dicho caso, ser expropiado de ese bien porque éste constituye en virtud de una ficción una prolongación de su territorio, y en cambio, cuando lo adquiere como sujeto de derechos patrimoniales, no estaría protegido por la Convención de Viena, y en consecuencia, podría ser objeto de expropiación el bien adquirido.

El señor OVALLE disiente de la opinión del señor Ortúzar, pues, considera que en Chile, para adquirir bienes el Estado extranjero tiene, necesariamente, que contratar con el dueño de ellos, y no está ejerciendo, en ese momento una potestad como Estado, vale decir, no está imponiendo su decisión de manera imperativa, de acuerdo con las facultades que tiene dentro de su territorio, sino que se somete a las regulaciones de la ley común del Estado donde está adquiriendo los bienes. Concluye sus observaciones afirmando que respecto de Chile, el Estado extranjero que adquiere bienes se somete, desde el momento en que lo realiza, a las

regulaciones jurídicas vigentes en el país, y entre estas regulaciones se encuentra la posibilidad de la expropiación, que, por los antecedentes proporcionados, no se encuentra limitada por la Convención de Viena.

El señor ORTÚZAR (Presidente) precisa su opinión anterior dando, como ejemplo, el caso de que si la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas adquiere un bien en Chile para destinarlo a su misión diplomática, es evidente, entonces, que dicho bien no puede ser objeto de expropiación; pero si, en cambio, una empresa estatal del mismo Estado adquiere un bien en el país, perteneciente a un particular, dicho bien podría ser objeto de expropiación.

El señor SILVA estima que, por los antecedentes proporcionados, la Convención de Viena no se refiere al régimen de propiedad a que se somete el bien sobre el cual se proyecta el derecho de dominio de otro país en Chile. Además, agrega, ha quedado claramente establecido que todo el sistema funciona independientemente del carácter de propietario que tenga o no el Estado sobre el bien de que se trata, de lo que resulta que la condición jurídica emergente sólo tiene relación con el uso, aprovechamiento, destinación o instrumentación de ese bien, para los fines de las relaciones diplomáticas. Por lo tanto, cuando se mencionan las perturbaciones de que no pueden ser objeto dichas relaciones diplomáticas, ello no trasciende más allá de la propia naturaleza de tales perturbaciones, pero la propiedad del Estado extranjero sobre el bien en cuestión, se encuentra absolutamente sometida al régimen jurídico chileno, sea que se trate de propiedad estatal, paraestatal o pro estatal del estado acreditante, lo que, en todo caso, no tiene relevancia en este aspecto. Señala, en seguida, que si el Estado extranjero usó de un derecho que le permitió adquirir un bien en Chile, no significa, en modo alguno, que el régimen de propiedad deba alterarse porque el titular del dominio sea un Estado extranjero.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pregunta si en virtud de la apreciación del señor Silva, significa que el Gobierno chileno puede expropiar la propiedad que ocupa una misión diplomática extranjera.

El señor SILVA responde afirmativamente, porque lo que debe garantizarse, en su opinión, es la ausencia de perturbaciones para los objetivos diplomáticos del Estado acreditante, pero, en ningún caso, se altera el régimen de propiedad del Estado receptor, que puede actuar por razones de seguridad, urbanismo y otros, como se ha señalado hace algunos momentos.

El señor GUZMÁN concuerda con la opinión del señor Silva y pregunta al profesor señor Vargas si acaso no habría que entender que, cuando se trata del derecho de dominio, el Estado extranjero está actuando como sujeto de derechos patrimoniales, y en dicho caso, podría, también, ser siempre expropiado.

El señor VARGAS manifiesta, en primer término, que la opinión del señor Bruna aclara bastante el problema, especialmente, desde el punto de vista de la intención del Gobierno, y a continuación, se refiere a la consulta del señor Ovalle atinente al Acuerdo N° 1.803, de las Naciones Unidas. Expresa que este documento es de naturaleza distinta a la Convención de Viena, pues, constituye una resolución de la Asamblea General de dicho organismo, que no tiene efectos vinculatorios con la regla general, y sólo deja constancia, cristaliza y cumple un principio del Derecho Internacional, no conformando, en consecuencia, una fuente distinta del derecho, que no sea la de recoger la costumbre. Señala que, por este motivo, cuando el Acuerdo N° 1.803 alude a las nacionalizaciones, expropiaciones o requisiciones, que "deberán fundarse en razones o motivos de utilidad pública o de interés nacional.., etcétera.", sólo está formulando una recomendación para que los Estados adecuen su conducta.:

El señor OVALLE acota que el sentido de su observación es el de que en el Derecho Internacional —esta resolución N° 1.803, de las Naciones Unidas, forma parte de este Derecho— se distinguen los conceptos de nacionalización, expropiación o requisición.

El señor VARGAS estima interesante, en este aspecto, precisar el carácter de un instrumento y del otro, ya que la Convención de Viena es un tratado internacional elaborado por expertos jurídicos, a través de años de preparación, en el que cada término empleado tiene un sentido arduamente discutido. Insiste en su impresión de que la expropiación estaría cubierta por el artículo 22 de dicha Convención, pero ello no impide, sin embargo, concordar con los profesores Guzmán, Ovalle y Silva, en el sentido de que el acto de la adquisición de un bien raíz, aún cuando sea para destinarlo a una embajada, está regido por el derecho civil del Estado receptor, vale decir, que la compraventa del edificio de la embajada de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas está regulada por la legislación chilena, por cuanto es un acto patrimonial.

El señor GUZMÁN aclara, en primer lugar, que la referencia que se hace en los considerandos del oficio del señor Ministro de Justicia, en el sentido de que esos bienes serían parte del Estado extranjero, es errónea, pues el territorio de cualquier embajada acreditada ante el Gobierno de Chile es chileno y no del Estado acreditante. En seguida, manifiesta que si se comete un delito en el recinto de una embajada, en el que no se encuentre involucrada la inmunidad de jurisdicción, los tribunales chilenos tienen competencia y jurisdicción para conocer de dicho acto delictual, porque ha ocurrido en territorio nacional. En relación con este aspecto, pregunta qué alcance podría tener el hecho de que la expropiación se supusiera cubierta por el artículo 22 de la Convención de Viena y qué calidad jurídica se le atribuye, entonces, al Estado extranjero respecto de esos bienes que tiene en Chile si nadie puede expropiarlos jamás. Opina que la aceptación de esta tesis significa reconocer, en la práctica, que tales bienes son una prolongación del territorio del Estado acreditante, pues, el Estado receptor,

en este caso, Chile, donde se encuentran ubicados tales bienes, no tiene posibilidad alguna de actuar sin el acuerdo del Estado extranjero. Por último, formula la interrogante de que si el sentido del artículo 22 de la Convención de Viena es proteger el libre ejercicio de las labores diplomáticas, podrían o no considerarse entrabadas tales funciones si el dominio del bien pasara a manos del Estado en el cual se encuentra ubicado.

El señor BRUNA estima que a través del debate se ha ido confundiendo el concepto de expropiación con el de una limitación de la legislación dentro del territorio. A juicio suyo, la expropiación es perfectamente, factible, y de hecho ha existido en numerosos casos respecto de bienes de Estados extranjeros. Considera que la distinción respecto de esos bienes se encuentra, no en cuanto atañe a la privación del dominio, sino que en la imposibilidad de aplicar métodos de apremio para tomar posesión de esos bienes extranjeros, como consecuencia de las disposiciones de la Convención de Viena, que le da carácter de inviolabilidad a los bienes necesarios para el uso y cumplimiento de la misión diplomática extranjera. Agrega que es por este motivo que el aspecto del dominio debe quedar excluido, pues los bienes están protegidos no en razón de ser un territorio extranjero, ni por la necesidad de que a ellos se les otorgue un tratamiento distinto, sino que por el aspecto de que se consideran necesarios para el cumplimiento de los fines del Estado extranjero.

Aduce, a continuación, que la expropiación, de acuerdo con el Derecho Internacional y como consecuencia de la Convención de Viena, es perfectamente posible, en la misma medida en que el Estado extranjero la acepte, pero, desde el momento en que ese mismo Estado la rechace, por considerar que se le está entrabando el ejercicio de sus labores diplomáticas, queda protegido por la Convención de Viena.

Agrega que debe tenerse presente, en esta materia, que aún cuando se está legislando en aspectos internos, este tema originaría notorias repercusiones en todos los Estados que mantienen relaciones diplomáticas con Chile, porque, es indudable que ellos procederán a aplicar las mismas disposiciones que se pretende utilizar, y si se afirma que en el país esos bienes extranjeros son expropiables y quedan sometidos a la legislación común sobre el derecho de propiedad, los bienes chilenos situados en el extranjero quedarán sujetos a la misma disposición, y ocurrirá que un Estado con el que se hayan terminado las relaciones diplomáticas o cualquier otro país que demuestre cierto grado de hostilidad hacia el Gobierno chileno, aplicarán, ciertamente, dicha norma para dificultar el funcionamiento de las misiones diplomáticas chilenas ante esos Estados.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera que la opinión del señor Bruna difiere de la que contiene el oficio del señor Ministro de Justicia, que expresa textualmente: "que es natural deseo de nuestra Honorable Junta de Gobierno que los Estados que se encuentren en la situación aludida dejen

de ser propietarios de estos inmuebles y que pasen a dominio del Estado chileno. No obstante, ello no es posible en atención a que tales inmuebles se consideran jurídicamente como parte integrante del territorio mismo del Estado propietario y, conforme a principios de Derecho Internacional, no son susceptibles de ser expropiados”.

El señor BRUNA expresa que no advierte contradicción entre su opinión y los considerandos del oficio mencionado, pues, el deseo de la Junta de Gobierno sería quitar el dominio de esos bienes, pero se encuentra impedida de hacerlo por los principios de Derecho Internacional, siendo discutible, por otra parte, si son susceptibles de expropiación sin el consentimiento del Estado expropiado.

El señor EVANS considera necesario, antes de adoptar cualquier resolución sobre esta materia, encargar la realización de un estudio acerca de los orígenes de la Convención de Viena, y particularmente, del significado de algunas de las expresiones utilizadas en dicha Convención, por cuanto, al revisar en forma muy somera el texto de ese instrumento internacional, se observa que en él se crea un estatuto de relaciones entre los Estados que mantienen relaciones diplomáticas entre sí, de modo que el artículo 22 se encuentra inserto en el cuadro previsto, vale decir, rige cuando existen tales vínculos diplomáticos normales, y es por esta razón que sus disposiciones son extremadamente cautelosas al referirse a cuatro o cinco instituciones jurídicas, entre las que se incluye la requisición. Agrega que esta última institución jurídica se emplea en el Derecho Internacional en el sentido genérico como una privación del dominio, y carece del alcance que le otorga la legislación chilena, existiendo dos informes en derecho sobre las expresiones de la Resolución N° 1.803, de las Naciones Unidas.

Expresa que cuando se discutió la mencionada Resolución N° 1.803, se analizaron con acucia los términos empleados en ella y se mencionó la privación del dominio a través de la nacionalización, de la expropiación, de la requisición y de otras formas posibles, pero todas ellas tomadas en sentido genérico, de manera, entonces, que el término “requisición” del artículo 22 está tomado en igual sentido genérico dentro del estatuto a que quiso someter la Convención de Viena a los Estados que mantenían relaciones diplomáticas normales.

Agrega que, sin embargo, el artículo 45 de la misma Convención establece otro estatuto en el caso de ruptura de relaciones, al disponer que las propiedades del Estado acreditante debían ser protegidas por el Estado receptor, no en contra de embargo, requisición u otra forma jurídica, sino que sólo está obligado a respetar y proteger los bienes de la misión, sin utilizar, en este caso, los términos categóricos y amplios en el aspecto jurídico del artículo 22, sino que otras expresiones mucho más tenues.

Estima que en el caso de Chile, el artículo 47 le concede el derecho a observar, también, estas diferencias, al disponer que “en la aplicación de las

disposiciones de la presente Convención, el Estado receptor no hará ninguna discriminación”, agregando más adelante que “Sin embargo, no se considerará discriminatorio que el Estado receptor aplique con criterio restrictivo cualquiera disposición de esta Convención”.

Prosigue el análisis de este aspecto jurídico señalando que en el caso del artículo 45 cuando existe rompimiento de relaciones diplomáticas— si el criterio restrictivo se aplica por el Estado acreditante a los bienes raíces del Estado receptor y no permite, en consecuencia, que Chile posea tales bienes en ese país, es perfectamente válido, dentro de las normas de la Convención de Viena, afirmar que en el caso de rompimiento de relaciones diplomáticas el Estado receptor, Chile, no está obligado por las disposiciones rígidas del artículo 22, sino que por las del artículo 45, que son más amplias, y en consecuencia, podría sostenerse que se protegen tales bienes en Chile si, por ejemplo, en la Constitución se incluye una disposición transitoria que autorice la nacionalización de los bienes de las misiones diplomáticas, previa indemnización justa.

A su juicio, considera, honestamente, que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas recurre a un resquicio del Derecho Internacional para inferir a Chile un agravio como Nación, al declarar que no venderá sus propiedades y conservará su dominio sobre ellas. Estima que si se logran establecer los fundamentos o antecedentes que expliquen los motivos por los cuales en el artículo 45 no se emplearon los mismos términos que en el artículo 22 de la Convención de Viena, podría encontrarse por la aplicación del artículo 47 una fórmula constitucional para solucionar este problema, nacionalizando dichos bienes a través de una disposición transitoria de la Carta Fundamental.

El señor OVALLE agrega que, inclusive, no sería necesario proceder a una reforma constitucional, de acuerdo a la opinión sustentada por el señor Evans.

El señor ORTÚZAR (Presidente) estima que existe, todavía, mayor razón para proceder en la forma propuesta por el señor Evans si la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas no reconoce a Chile el derecho de dominio sobre los bienes de su misión diplomática.

El señor EVANS acota que el artículo 47 de la Convención de Viena permite a Chile interpretar con criterio restrictivo cualquiera de sus disposiciones en el evento que allí se señala.

La señora ROMO considera muy acertada la solución sugerida por el señor Evans, y, en consecuencia, la preocupación del Ministerio de Justicia tendría efectos para el futuro, y en este aspecto sería conveniente, en su opinión, estudiar la posibilidad de reglamentar la reciprocidad, ya que no es aceptable que Chile no pueda adquirir bienes raíces en otros Estados con los cuales mantiene relaciones diplomáticas y éstos, en cambio, están

autorizados para hacerlo en el país, sin mayores limitaciones jurídicas.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pregunta al señor Bruna si el proyecto en discusión tiene por objeto resolver las futuras situaciones que se presenten sobre esta materia o bien, si en virtud de un nuevo precepto constitucional, se pretendería solucionar problemas contingentes o actuales relacionados con las propiedades de determinadas misiones diplomáticas extranjeras.

El señor BRUNA afirma que el Gobierno, en concordancia con el texto del oficio que conoce la Comisión, está plenamente convencido de que no es posible resolver el problema presente, y en consecuencia, desea obtener sólo una solución hacia el futuro.

El señor VARGAS concuerda con la opinión del señor Bruna en cuanto a que la situación actual no es posible solucionarla, y lamenta discrepar de las observaciones del señor Evans en lo concerniente a la interpretación de los artículos 45 y 47 de la Convención de Viena, ya que considera que los preceptos del artículo 45, de acuerdo con la intención general con que se aprobaron, tienden a dar el mismo tratamiento a aquellos Estados que mantienen relaciones diplomáticas y a los países que han puesto término a ellas, y el artículo 47 establece el principio general de la reciprocidad, de modo que la interpretación del señor Evans no le parece procedente en este caso, no obstante que coincide en cuanto la reciprocidad debe aplicarse a la adquisición de bienes raíces destinados al uso de las embajadas, que es un problema diverso, sobre el que no existen dificultades mayores.

Agrega que si la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas no acepta la propiedad privada, pero respeta la inmunidad de jurisdicción, inclusive, respecto de Chile, podría, perfectamente, aplicarse este principio hacia el futuro, de acuerdo con el Derecho Internacional, pero estima que el problema actual no puede sustraerse de lo expuesto anteriormente, y no procede aplicar ciertas instituciones del derecho chileno, como la nacionalización y la expropiación, a bienes que gozan de inmunidad de jurisdicción.

El señor SILVA BASCUÑÁN pregunta al señor Vargas, atendido el hecho de que una enmienda del Tratado de Viena sería muy remota, si existiría algún organismo, forma, dictamen o decisión que pudiera servir para amparar una solución del Estado chileno que fuera razonable y justa, vale decir, alguna manera de interpretar la Convención de Viena dentro de las bases expuestas tan acertadamente por el señor Evans, de manera que el comportamiento del país estuviera apoyado, dentro de su racionalidad, por alguna Comisión Internacional de las Naciones Unidas u otro mecanismo o sistema que, actuando con rapidez, diera la posibilidad de homologar o ratificar la interpretación chilena a los términos de ese Tratado.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pregunta si sería o no posible recurrir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, en atención a que se trata de un

problema surgido entre dos Estados, con el objeto de obtener una interpretación del alcance de la Convención de Viena.

El señor VARGAS distingue, al responder las preguntas formuladas, dos aspectos: uno, el teórico, respecto de la posibilidad de revisar lo atinente a los bienes, el que le parece factible, y el otro, de orden práctico, que atañe a las dificultades reales existentes para lograr esta revisión. Considera que es de toda evidencia que un problema de esta naturaleza tiene cabida dentro de la competencia de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, pero para conceder jurisdicción a dicho tribunal se requiere de un tratado vigente, —que habría que negociarlo con URSS— en cuya virtud se dé esa competencia, o bien, mediante la sumisión de la jurisdicción voluntaria de la cláusula facultativa, que establece el artículo 36, N° 2, del Estatuto de la Corte, expediente éste que no tendría interés para Chile ni la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En consecuencia, no advierte otra vía posible que una interpretación de un órgano tercero imparcial, el que sería la Corte Internacional de Justicia.

El señor GUZMÁN pregunta si el Estado acreditante es absolutamente libre para determinar qué se entiende por local para la misión y qué necesita para su funcionamiento, vale decir, si es posible que dicho Estado pueda adquirir una cantidad inusitada de bienes raíces o automóviles, por ejemplo.

El señor VARGAS informa que sobre este aspecto actúa la reciprocidad, a través de normas que se regulan en forma bilateral, de índole práctica, pero que no están contenidas en el Derecho Internacional ni en convenciones multilaterales.

El señor GUZMÁN pregunta si respecto de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se presenta el problema de que sus bienes en Chile excedan notablemente de aquellos que se estiman razonables como locales de misión o bienes destinados a su funcionamiento.

El señor BRUNA entiende que, en este momento, cualquier cantidad de bienes que poseyera dicho Estado soviético sería exagerado por cuanto carece de misión diplomática acreditada oficialmente.

El señor GUZMÁN aclara que su pregunta se refiere a la ficción contenida en el artículo 45 de la Convención de Viena, de respetar y proteger aquellos bienes, aunque haya existido ruptura de relaciones diplomáticas.

El señor BRUNA explica que, aunque carece de datos exactos sobre este aspecto, el mencionado país dispone de un número apreciable de departamentos y de otros bienes raíces, pero de acuerdo con la cantidad de los miembros integrantes de la misión, parece que tal cantidad era proporcionada.

El señor ORTÚZAR (Presidente) opina que el número de funcionarios de la



misión diplomática de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas era bastante exagerado.

El señor SILVA BASCUÑÁN considera que, aún cuando se obtuviera una solución por la vía de la reforma constitucional o del decreto ley, en una forma que fuera de primacía en la jerarquía de las normas chilenas, tal solución no tendría mayor eficacia ni trascendencia si no está enmarcada en los términos del Derecho Internacional, porque la materia, en el fondo, atañe a este Derecho, en este caso, cualquier enmienda constitucional, por extraordinaria y justa que parezca, aunque tenga efectos para el futuro, carecería de importancia.

El señor ORTÚZAR (Presidente) entiende que, de acuerdo a las explicaciones dadas por el profesor señor Vargas, no existiría ningún inconveniente — especialmente, si se invoca la reciprocidad— para que un Estado pudiera establecer en su Constitución Política limitaciones al derecho de dominio de los bienes adquiridos por un Estado extranjero, sobre la base de la reciprocidad. Estima que, según las observaciones escuchadas en la sesión, lo que no es posible efectuar, de conformidad con el Derecho Internacional, es limitar el ejercicio de los derechos que corresponden a la misión diplomática sobre los bienes adquiridos.

El señor SILVA BASCUÑÁN opina que la situación planteada por el señor Ortúzar sería procedente sólo en cuanto exista la reciprocidad, porque en aquellas materias sobre las cuales la Convención de Viena proporciona normas absolutas y drásticas que deben ser fielmente respetadas por los Estados, vale decir, aquellos aspectos no sometidos a la reciprocidad o a otros usos ajenos al tratado, cualquier modificación que se pretenda llevar a la práctica, inclusive, de carácter constitucional, no tendría eficacia alguna en el Derecho Internacional.

El señor BRUNA manifiesta que, después de escuchar con atención la atractiva exposición del señor Evans, considera oportuno dejar testimonio de que, según el Gobierno, es indispensable unir el concepto de nacionalismo y el respeto a los compromisos internacionales con la conservación de la imagen de un Estado respetuoso de dichos compromisos y del Derecho Internacional. Agrega que, a su juicio, la interpretación sutil de este problema puede originar una imagen inconveniente del país en el exterior, con nefastas consecuencias para la opinión pública internacional, a la vez que movería a otros Estados a adoptar actitudes similares a la de Chile. Recuerda, como antecedente, que a la época en que los Estados Unidos de Norteamérica y Cuba rompieron relaciones diplomáticas, hace algunos años, el gobierno cubano pretendió incautarse de todos los bienes pertenecientes a la embajada norteamericana, disponiendo una requisición que procuró cumplir aún materialmente lo que fue resistido por la Embajada de Suiza, que se encontraba a cargo de dichos bienes, y el gobierno cubano no insistió en su primitivo predicamento, lo que significa que Chile, en este caso, no estaría en condiciones de practicar una medida de tal naturaleza.

El señor OVALLE comprende las aprensiones del señor Bruna, pero recuerda, al mismo tiempo, que el Gobierno ha enviado este proyecto a la Comisión con el objeto de obtener una opinión o una posible solución atinente al problema expuesto, y en consecuencia, con el ánimo de prestar la colaboración más eficaz a la Junta de Gobierno, se están ofreciendo, por la vía de la argumentación, todas las posibilidades existentes para que sea dicha autoridad superior, en definitiva, la que acepte aquella que estima más conveniente, desde el punto de vista internacional y del interés de Chile.

El señor Díez estima que existe una disposición de la Convención de Viena que debe tenerse presente en esta discusión, cual es el artículo 21, que en su número 1) expresa: "El Estado receptor deberá facilitar la adquisición en su territorio, de conformidad con sus propias leyes, por el Estado acreditante, de los locales necesarios para la misión, o ayudar a éste a obtener alojamiento de otra manera", lo que indica que dicho precepto obliga a Chile a facilitar la adquisición de esos bienes de acuerdo con la legislación nacional, cuando no existían limitaciones de ninguna especie ni conceptos de reciprocidad, motivo por el que ellos están bien adquiridos, en virtud del citado artículo 21.

Señala que en el momento de establecer relaciones diplomáticas con los países en los cuales no se es posible adquirir bienes, existió la oportunidad para modificar la legislación de Chile e impedir que esos Estados adquirieran bienes en el país, pero no se aprovechó la ocasión y se prosiguió la práctica tradicional en occidente, de permitir la adquisición de bienes raíces a cualquier clase de Estados, sin exigir reciprocidad.

Estima que, a su juicio, tales bienes están, en el aspecto jurídico, adquiridos correctamente, de acuerdo con la legislación interna del país y en conformidad con el artículo 21 de la Convención de Viena, de modo que, en definitiva, ellos no pueden expropiarse ni requisarse.

Agrega que la Convención de Viena utiliza expresiones muy claras y amplias al establecer que, aún en el caso de ruptura de relaciones diplomáticas, el Estado receptor debe respetar y proteger dichos bienes, y si permite la requisición es obvio que no está respetando el derecho de dominio sino que, por el contrario, está privando de ese derecho. Considera, en seguida, que si determinados países adquirieron bienes raíces de acuerdo con la legislación chilena y el artículo 21 de la Convención de Viena, no se está respetando ni protegiendo su derecho de dominio si se procede a expropiarlos, y se transforma, por este medio, el derecho de propiedad en un derecho a la indemnización, que es algo muy diferente, pues, se está reemplazando el dominio por el derecho a una justa indemnización o un valor patrimonial que se supone equivalente.

Según su leal saber y entender, considera que el Gobierno de Chile tuvo derecho a limitar la cantidad de personas que integraban las misiones

diplomáticas extranjeras, y aplicando esa norma por analogía, tuvo, también, derecho a restringir el número de locales a las necesidades razonables de las personas, en cuanto a alojamiento y desarrollo de sus funciones, pero, como no usó de esos derechos la respectiva administración, no es aceptable imponer restricciones a posteriori, ya que se ha configurado una situación de hecho dentro de los términos de la Convención de Viena, y estima, en consecuencia, que la situación pretérita se encuentra perfectamente establecida dentro de la legislación chilena y de la Convención de Viena, restando sólo dilucidar el problema futuro.

Añade que, en cuanto concierne a la situación futura, concuerda con el Gobierno en modificar la legislación chilena en el sentido de dejar claramente establecido que la adquisición, uso y tenencia de los bienes de los Estados extranjeros en Chile, destinados al desempeño de las funciones diplomáticas, quedarán sujetos a la reciprocidad, vale decir, a las mismas condiciones que se ofrezcan al país en los Estados con los cuales mantiene relaciones diplomáticas.

Sin embargo, estima que todo lo expuesto no soluciona el problema actual, y no advierte otro medio para lograrlo que optar entre los prolongados trámites de la gestión diplomática, consultar a la Corte Internacional de Justicia de La Haya o modificar la Convención de Viena, ya que, de otro modo, en el campo internacional se produciría un perjuicio muy superior a las ventajas que se podrían obtener mediante la recuperación de algunas propiedades que puedan originar molestias a determinadas personas.

El señor EVANS recuerda, que, en su concepto, el término "expropiación" no implica, necesariamente, un atentado contra el dominio, y por el contrario, la existencia de una expropiación regulada, con requisitos, con indemnización y con tribunales para reclamar de ella, constituye una clara demostración de que se está dando protección al dominio. Señala, al mismo tiempo, que según las observaciones del señor Díez, por el hecho de haberse adquirido los bienes por las embajadas extranjeras, en conformidad al artículo 21 de la Convención de Viena, dicha adquisición se habría realizado correctamente; pero, también ocurre que cualquier persona puede adquirir de acuerdo a la legislación chilena y tal adquisición también estará hecha correctamente. Pero ello no impide, a su juicio, que por razones de utilidad pública o por exigirlo el interés nacional, se les haga objeto de expropiación, situación que, respecto de las embajadas, califica, en todo caso, de incierta.

El señor DÍEZ agrega que las embajadas no se encuentran sujetas sólo a la legislación chilena, sino que, además, a las normas de la Convención de Viena en esta materia, lo que no sucede respecto de los particulares.

El señor BRUNA hace presente que, según la opinión del señor Evans, el artículo 47 permite interpretar en forma restrictiva el artículo 45 de la Convención de Viena, y recurre, entonces, al argumento de la reciprocidad.

Estima que, de acuerdo a esta apreciación, podría afirmarse que la interpretación restrictiva del artículo 45 concuerda con el principio de la reciprocidad, por cuanto la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas no permite a los Estados Extranjeros, entre ellos, Chile, la adquisición de bienes en su territorio, lo que permitiría solucionar, aunque tardíamente, la imposibilidad que presenta para el país aquella nación, de adquirir bienes en su territorio.

El señor EVANS acota que la situación jurídica en análisis debe apreciarse con mayor profundidad, pues es una materia de naturaleza compleja.

El señor BRUNA señala que la interpretación restrictiva procede hacia el futuro.

Los señores OVALLE y EVANS opinan que en el caso de existir ruptura de relaciones diplomáticas no puede entenderse que la interpretación restrictiva tiene efectos sólo hacia el futuro.

El señor DÍEZ es de opinión que, ante la duda de que si Chile está o no cumpliendo con un tratado internacional, se debe mantener la situación actual, juicio que es compartido, también, por el señor Ovalle.

El señor GUZMÁN pregunta al profesor señor Vargas qué medidas puede adoptar el Estado receptor en el caso de ruptura de relaciones diplomáticas, para impedir el uso dañino de los bienes que conforman una misión diplomática extranjera.

El señor VARGAS responde que, en tal caso, el Estado receptor puede representar el problema al Estado acreditante a través del Estado que se hace cargo de la Embajada respectiva, que referente a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, es la Embajada de la India, pero, en definitiva, no está en condiciones de adoptar medidas drásticas.

El señor GUZMÁN agrega que su preocupación se refiere a situaciones en que no existan agentes oficiales de un Estado acreditante, pero que, a, través de personas que hubieran quedado en la Embajada pertinente, se diera a dichos bienes un uso gravemente dañino.

El señor EVANS estima necesario precisar si en el caso de la Embajada de la India, ésta podría dar en arrendamiento los locales que se encuentran a su cuidado.

El señor VARGAS considera que se está confundiendo el problema de la propiedad de los bienes con su destinación para las funciones diplomáticas, y a juicio suyo, desde el momento en que la Embajada de la India da en arrendamiento dichos bienes, éstos dejan de estar sometidos a la competencia de la Convención de Viena, y en el caso de que la mencionada Embajada procediera a ocuparlos para su propio uso, entonces, la

protección de los bienes es la misma que se debe proporcionar a esa Embajada.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que en consideración, primero, al propósito del Gobierno de resolver solamente la situación conflictiva; segundo, a las observaciones formuladas por el profesor señor Vargas en el sentido de que el Estado chileno no podría recurrir al procedimiento de la expropiación; y tercero, a la interesante intervención del señor Evans, que comparte plenamente, que concluye que ello originaría, desde el punto de vista internacional, graves y serias dificultades a Chile, se permite proponer a la Comisión que se aboque al estudio del proyecto en cuanto pretende resolver la situación para el futuro.

El señor SILVA BASCUÑÁN considera que el problema debe resolverse, sustancialmente, en el ámbito del Derecho Internacional, y aparece como necesario, olvidándose de lo ocurrido en el pasado, buscar una solución para el futuro, dentro de la Convención de Viena, que sea realmente eficaz desde el punto de vista internacional, porque entiende que si se formula una reforma constitucional opuesta a las normas de dicha Convención, se estará realizando algo totalmente ineficaz, y al enmendar el Derecho Constitucional en forma contraria al Derecho Internacional, se crearían diversos problemas que no tendrían ninguna de las consecuencias favorables deseadas para el país. En consecuencia, sugiere continuar tratando este proyecto con un informe especializado de Derecho Internacional, en cuanto al grado de libertad de que dispone la Comisión para realizar o proponer algún esbozo de solución, pero respetando en todo momento el Derecho Internacional.

La señora ROMO cree que se ha producido un malentendido respecto del problema, puesto que, a su juicio, de acuerdo a las observaciones de los señores Vargas y Bruna, la intención del Gobierno se dirige sólo a un ámbito, en el que es soberano para actuar, cual es el derecho de propiedad interno, y en cuanto atañe a los Estados extranjeros, estima procedente aplicar el principio de la reciprocidad cuando ellos no permiten al Gobierno chileno adquirir bienes en su territorio. Agrega que en este aspecto no advierte ningún problema de Derecho Internacional sino se trata solamente de la aplicación del derecho de propiedad en el país.

El señor DÍEZ añade que en la materia que se discute no existe ni siquiera un problema de reforma constitucional, y el artículo 21 de la Convención de Viena, al expresar que: "El Estado receptor deberá facilitar la adquisición en su territorio, de conformidad con sus propias leyes... etcétera.", está originando un problema de índole legal, pero no constitucional.

Agrega que el Gobierno chileno podría, perfectamente, argumentar que en conformidad a determinada disposición, se le reconoce el derecho a fijar las normas sobre la adquisición de los bienes de los Estados que mantienen relaciones diplomáticas con el país. Dichos preceptos podrían prevenir que

los Estados que permiten a Chile adquirir bienes en su territorio podrán hacerlo en el país; que aquellos que sólo autorizan el arrendamiento de bienes raíces, tendrán similar derecho en Chile, etcétera, todo lo que es, exclusivamente, materia de ley y no de reforma de la Constitución, siendo suficiente la dictación de un decreto ley.

El señor GUZMÁN sugiere que la Comisión adopte el acuerdo de hacer llegar esta opinión al señor Ministro de Justicia, a través del señor Bruna, en el sentido de que se considera que, tratándose de legislar hacia el futuro, no es necesario proceder a una reforma constitucional, sino que es suficiente la dictación de un decreto ley, proponiendo, a la vez, los términos generales de ese decreto ley, que vendría a establecer mecanismos para la adquisición y ejercicio del derecho de propiedad en esta materia, de acuerdo con las normas de reciprocidad.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera que no existiría inconveniente para aceptar la proposición de los señores Díez y Guzmán, por cuanto ningún precepto constitucional rige esta materia y el Código Civil contiene una disposición que no discrimina entre chilenos y extranjeros respecto de la adquisición y goce de los derechos regidos por dicho Código.

El señor BRUNA estima evidente que el Gobierno no ha planteado un problema constitucional, sino su deseo de incluir en la Constitución una norma que regule la forma en que los Estados extranjeros adquirirán bienes en Chile, vale decir, señalar un precepto que, por tener atinencia con Estados extranjeros, parece conveniente incluirlo en la Carta Fundamental.

El señor OVALLE opina que el problema se presenta, justamente, en un sentido inverso, es decir, que no es conveniente incorporar a la Constitución Política disposiciones que, de alguna manera, reconozcan como titulares de derecho a los estados extranjeros, en cuanto actúan en lo interno del país.

El señor DÍEZ aduce que la Constitución Política sólo debe contener normas sobre los principios fundamentales de las relaciones internacionales, que se encuentran incorporados a las Cartas Fundamentales modernas y que la de Chile no contempla, pero ninguno de tales principios se refieren al derecho de propiedad, siendo lógico que así suceda puesto que esta materia corresponde a la legislación común. Agrega que las Constituciones modernas contienen principios fundamentales por los cuales se rige la acción internacional del Estado, el reconocimiento de los tratados, la solidaridad universal, etcétera, pero ninguna de ellas involucra normas atinentes a la situación de los bienes, materia ésta que se encuentra regida por una Convención, con características de legislación y no de una Carta Fundamental.

Califica de inconveniente cualquier tentativa de establecer principios que constriñan o amarren a la legislación interna en la propia Constitución Política, y de elevar a una jerarquía constitucional el sistema de la tenencia,

de los bienes de las misiones diplomáticas extranjeras. Estima, por el contrario, que la Convención de Viena autoriza, precisamente, para dejar sometida esta materia al ámbito legal.

El señor ORTÚZAR (Presidente) sugiere al profesor señor Bruna, como una probable solución al problema planteado, la dictación de un simple decreto ley con las características expuestas a través del debate surgido sobre el tema, sin perjuicio de que la Comisión, cuando se aboque en profundidad a lo concerniente al derecho de propiedad, resuelva sobre la conveniencia de establecer o no un precepto de tal naturaleza en la Constitución, siendo aconsejable, en estos momentos, evitar que la iniciativa en estudio tenga el carácter de una reforma constitucional.

El señor BRUNA considera que si la Comisión informara en forma oficial al Gobierno sobre su opinión de que es innecesario proceder a una reforma constitucional respecto de este asunto, será, entonces, una decisión de dicha autoridad la que determine si insiste o no en su predicamento o si acepta la sugerencia de esta Comisión.

El señor GUZMÁN estima pertinente que en el oficio que se envíe al Ministerio de Justicia, se señale que no solamente se considera innecesario sino que se califica de inconveniente proceder a solucionar el problema planteado mediante una reforma constitucional.

El señor SILVA BASCUÑÁN sugiere que en el informe se destaque, suficientemente, un aspecto en el cual existe acuerdo de la Comisión, que consiste en estimar que el régimen jurídico de la propiedad no estará de ninguna manera, alcanzado por la Constitución, sino que se someterá a la norma legal común, razón por la que se considera innecesario llevar a efecto una reforma constitucional al respecto.

El señor ORTÚZAR (Presidente) pregunta si existiría anuencia de la Comisión para hacer presente en el oficio respectivo que, desde luego, se ha descartado absolutamente la posibilidad de que este precepto llegue a aplicarse —no obstante de que no es ésta la intención del Gobierno— a los bienes adquiridos en la actualidad por las embajadas extranjeras.

El señor SILVA BASCUÑÁN añade que, a juicio suyo, las insinuaciones hechas en el transcurso del debate, sin perjuicio del carácter complejo del problema, constituyen un aporte serio e importante que puede hacer Chile al Derecho Internacional, en cuanto se refiere a plantear, en el escenario que corresponde, una moción de reforma al Tratado de Viena o formular una consulta al organismo internacional pertinente, que involucre el problema surgido en esta materia para el país en toda su objetividad y trascendencia, no obstante, la solución que en el orden interno se le dé al conflicto para el futuro.

El señor ORTÚZAR (Presidente) recaba el asentimiento de la Comisión para

informar al señor Ministro de Justicia, en primer lugar, en el sentido de que concuerda con el Gobierno en cuanto el proyecto sólo pretende dar solución al problema expuesto para el futuro, y en seguida, para expresarle que no se considera necesario ni conveniente, atendida las razones que en lo esencial se han dado a conocer en el debate, resolver el problema señalado mediante una modificación de la Carta Fundamental, siendo suficiente la dictación de un simple decreto ley.

Se acuerda aprobar la proposición del señor Ortúzar quien, luego de agradecer su colaboración al señor Bruna y al profesor señor Vargas, procede a suspender la sesión.

Reanudada la sesión, se acordó dar por aprobada la proposición de los señores Díez y Evans formulada al iniciarse la sesión, en orden a dividir el tiempo de cada sesión ordinaria en dos partes: la primera, hasta las 11 horas, destinada a escuchar, una en cada sesión, a las personas que la Comisión estime conveniente invitar; y la segunda, desde las 11 horas hasta el término de la sesión, para proseguir el estudio de las disposiciones de la nueva Constitución Política.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente.

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario.



Oficio N° 203 - a

Santiago, 30 de abril de 1974.

Por oficio N° 757, de fecha 16 de abril en curso, US. tuvo a bien someter a la consideración de esta Comisión de Reforma un anteproyecto de decreto ley que agrega un inciso final al N° 10 del artículo 10° de la Constitución Política de la República, para regular los derechos de los Estados extranjeros sobre los inmuebles de su propiedad situados en nuestro país.

A la sesión en que se trató esta materia, concurrieron el señor Guillermo Bruna Contreras, Jefe del Gabinete del Ministerio de US. y el señor Edmundo Vargas Carreño, profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Católica de Chile.

Al fundamentar la necesidad de esta enmienda constitucional US. expresa que es natural deseo de la Excma. Junta de Gobierno que los Estados extranjeros que poseen inmuebles en nuestro territorio y con los cuales Chile no mantiene relaciones diplomáticas, dejen de ser sus propietarios, pasando el dominio de esos bienes, al, Estado chileno. No obstante, agrega, ello no es posible en la actualidad porque, conforme a principios de Derecho Internacional, tales inmuebles no son susceptibles de ser expropiados. Luego, US. sostiene que situaciones como las señaladas son incompatibles con la dignidad y soberanía del Estado por lo que es indispensable, en el orden jurídico, establecer los mecanismos legales pertinentes para impedir que ellas se vuelvan a repetir. Finalmente, US. concluye que las soluciones posibles serían la dictación de un decreto ley que así lo dispusiere para el futuro, o bien, la reforma al cuerpo constitucional vigente; fórmula, esta última, que US. considera más conveniente, por tratarse de un problema de principios relativos a la soberanía de Chile, que por su naturaleza es de carácter constitucional y, además, porque en su texto existe un cuadro de disposiciones sobre la propiedad privada, dentro del cual podría tener cabida la norma en estudio.

La Comisión, concordó con los propósitos del Gobierno respecto de la necesidad de resolver la situación conflictiva planteada, reconociendo que para lograr una solución adecuada sería inconveniente e ineficaz, desde el punto de vista de los principios del Derecho Internacional, que Chile reconoce y respeta, recurrir al procedimiento de la expropiación, el que podría acarrearle además, graves y serias dificultades a nuestro país. Por esta razón, la Comisión estima que la iniciativa en informe será un instrumento que sólo permitirá reglamentar hacia el futuro los derechos de los Estados extranjeros que sean dueños de inmuebles situados en el país, para lo que US. propone la aplicación del principio de reciprocidad, solución que estimamos realmente eficaz y procedente desde el punto de vista internacional.

Sin embargo, la Comisión os representa la inconveniencia de incorporar en

la Carta Fundamental disposiciones que, de alguna manera, reconozcan como titulares de derecho en nuestro territorio, a los Estados extranjeros, lo que ocurre si se otorga jerarquía constitucional a la tenencia de bienes de las misiones diplomáticas, razón por la cual sugerimos a US., en este caso, que el régimen jurídico de la propiedad quede sometido a la norma común; es decir, a las disposiciones que establezca la propia Junta de Gobierno a través del decreto ley respectivo que al efecto dicte.

La Comisión, al recomendar a US. que adoptéis el procedimiento anterior, tuvo presente que las Constituciones modernas establecen sólo los principios fundamentales por los cuales se debe regir la acción internacional de los Estados, como por ejemplo, el respeto a los tratados; el principio de no intervención; la solidaridad internacional, etc., pero ellas no contemplan normas que regulen la situación patrimonial de los bienes pertenecientes a Estados extranjeros o el derecho de propiedad de los mismos, ya que estas últimas se establecen a través de la legislación ordinaria de cada país. Nuestro Gobierno es soberano y tiene perfecto derecho, a juicio de la Comisión, para fijar las normas internas de adquisición de los bienes de los Estados que tienen relaciones con Chile, utilizando los mecanismos de la legislación común, sobre todo, si ellas estarán inspiradas en el principio de reciprocidad; esto es, reconociendo los mismos derechos que al Estado chileno le otorgan las legislaciones de los Estados extranjeros interesados en adquirir bienes en nuestro país.

En mérito de lo anterior, la Comisión le prestó su aprobación a la iniciativa que US. tuvo a bien someter a su consideración, con indicación de que ella debería materializarse mediante la dictación de una norma legal ordinaria, en lugar de una modificación a nuestro texto Constitucional.

Dios guarde a US.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente de la Comisión de  
Reforma Constitucional

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

AL SEÑOR  
MINISTRO DE JUSTICIA  
DON GONZALO PRIETO GANDARA  
PRESENTE.

# **REPÚBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

### **SESIÓN 36ª, CELEBRADA EN 30 DE ABRIL DE 1974**

La Comisión escucha la exposición de los Presidentes de sus Subcomisiones acerca de la labor que han realizado desde la última cuenta que rindieron con fecha 20 de diciembre de 1973.

a) Intervención del Presidente de la Subcomisión encargada del estudio de las Inscripciones Electorales, Ley de Elecciones y Estatuto de los Partidos Políticos, General don PEDRO PALACIOS CAMERÓN.

b) Intervención del Presidente de la Subcomisión encargada del estudio del Estatuto de los Medios de Comunicación Social, don MIGUEL SCHWEITZER WALTERS.

c) Intervención del Presidente de la Subcomisión relativa al Derecho de Propiedad, don JOSE MARÍA EYZAGUIRRE GARCÍA DE LA HUERTA.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Asisten, además, el General don Pedro Palacios Camerón, Presidente de la Subcomisión encargada del estudio del proceso de inscripciones electorales, ley de elecciones y estatuto de los partidos políticos; y los señores Miguel Schweitzer W., Presidente de la Subcomisión encargada del estudio del estatuto de los medios de comunicación social, y José María Eyzaguirre García de la Huerta, Presidente de la Subcomisión encargada del estudio del derecho de propiedad. Concurren, también, los Secretarios de estas dos últimas Subcomisiones, señores José Luis Lagos y Rodemil Torres, respectivamente.

Actúa de Secretario de la Comisión, don Rafael Eyzaguirre E.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que la presente sesión tiene por objeto escuchar a los Presidentes de las Subcomisiones dependientes de esta Comisión de Reforma Constitucional acerca de la labor que han realizado desde la última cuenta que rindieron con fecha 20 de diciembre de 1973.

A continuación ofrece la palabra al Presidente de la Subcomisión encargada del estudio del proceso de inscripciones electorales, ley de elecciones y estatuto de los partidos políticos, General don PEDRO PALACIOS CAMERÓN, quien expresó que la Subcomisión de su presidencia ha terminado una de las fases de su trabajo, de la cual informó en forma amplia y completa en sesión anterior de esta Comisión Constituyente. A continuación, agregó, la Subcomisión está empeñada en recopilar antecedentes para realizar un esquema de trabajo que facilite la elaboración del proyecto definitivo que contendrá las materias asignadas al estudio de esa Subcomisión.

En dicho esquema, prosiguió, se abordan disposiciones fundamentales sobre normas generales respecto a la ciudadanía y el derecho a sufragio; a los estatutos de los partidos políticos, su definición, requisitos, organización interna, derechos y obligaciones; a la formación de los partidos políticos y a la modificación de sus estatutos; y a las causales de disolución de los mismos.

Uno de los puntos que se debatió intensamente, agregó el señor Palacios, fue el relativo a la edad para tener derecho a ser ciudadano e inscribirse en los registros electorales. Se consideró la conveniencia de que dicha edad, que había sido fijada en 18 años, volviera a ser de 21 años, apoyada fundamentalmente en dos aspectos: la inconveniencia e incongruencia que significa que jóvenes de 18 años, junto con corresponderle integrarse al servicio militar, ya sea en su proceso de inscripción o participación de hecho, tengan derecho a ser electores y estén al frente de un cuerpo

militarizado uniformado que no tiene derecho a votar. Tal circunstancia, unida a la situación de los alumnos de la enseñanza secundaria, que en los últimos años de estudios, alcanzan la edad de 18 años, son objeto de las campañas de los partidos políticos por atraerse a la juventud a temprana edad, indicaban la conveniencia de variar dicho límite y retornar la exigencia a los 21 años de edad.

A fin de tener una opinión más representativa sobre el particular se acordó oficiar a la Secretaría General de la Juventud, cuya respuesta de su Secretario General, don Cristián Valdés Zegers, fue coincidente con la posición de la Subcomisión.

En seguida, el señor PALACIOS se refirió al derecho a voto del personal uniformado del Ejército, el que se regía por un estatuto según el cual sólo podían ejercerlo los oficiales, estándole vedado al personal de conscriptos. Desde hace tiempo, agregó, tal situación se había debatido en profundidad, y entre la posibilidad de otorgar el derecho a voto a la totalidad de los uniformados o suspenderlo respecto de los pocos que votaban, la elección fue fácil. Más aún, la proposición de la Defensa Nacional concuerda en que los componentes de las Fuerzas Armadas no ejercerán el derecho a sufragio.

En seguida, agregó, se piensa sustituir el proceso de inscripciones electorales que existió en el país, por otro sistema que está en estudio, mediante el cual la inscripción, en los registros electorales, sea el producto de la implantación del método centralizado de información e identificación ciudadana que se pretende establecer en el futuro, para lo cual se necesitará de una mayor coordinación entre los organismos especializados, como lo son el Registro Civil, el de Identificación y el de Vivienda, a quienes corresponderá complementar las bases para establecer un buen padrón electoral.

Sobre esta materia, prosiguió, la Comisión Central autorizó a la Subcomisión para que, previo su conocimiento y aprobación, propusiera a la Junta de Gobierno las medidas destinadas a dar una organización adecuada a los servicios de Identificación, labor en que en estos momentos se encuentra empeñada la Subcomisión.

La acción futura de la Subcomisión, agregó el señor PALACIOS, se orientará hacia la parte preceptiva que corresponderá al sistema electoral, la que será más fácil de realizar, porque existe un esquema bastante ordenado y claro que se acomodará a las normas que ya han sido aprobadas en general.

El señor ORTÚZAR (Presidente) agradece la información del General señor Palacios y, ofrece, en seguida, la palabra al Presidente de la Subcomisión de los Medios de Comunicación Social, don Miguel Schweitzer Walters.

El señor SCHWEITZER señala, en primer término, que algunas sesiones de

la Subcomisión han fracasado por falta de quórum, en atención a la exigencia de que para sesionar se requiere la mayoría absoluta de sus miembros, lo que obliga a tener permanentemente un número de seis presentes. Tal situación, agregó, provocó adoptar un acuerdo para reducir el quórum de asistencia a cuatro miembros en un organismo compuesto de once, pero posteriormente, se ha regularizado el funcionamiento de la Subcomisión, lo que ha posibilitado la concreción de determinados acuerdos.

En seguida, agrega que el esquema elaborado por la Subcomisión de su presidencia fue el de abordar cinco aspectos fundamentales en materia de medios de comunicación social: propiedad; control; reglamentación; financiamiento y acceso.

Recordó que en la última sesión en que dio cuenta a la Comisión Central de Reforma Constitucional, señaló que estaba terminado el estudio relativo a la propiedad de los diferentes medios de comunicación social, con un acuerdo latamente debatido y explicado en el seno de esta Comisión, en cuanto a la propiedad del medio de la televisión.

Reanudadas las labores de la Subcomisión, agregó, se analizó el control de los medios de comunicación social, comenzando por la radiodifusión.

La Subcomisión considera necesaria la existencia de un control de la radiotelefonía, el que debe comprender dos aspectos fundamentales: un control de orden técnico en cuanto al espectro radioeléctrico que debe ser usado por los interesados, el que estaría a cargo de un organismo que regulara y reglamentara la forma de utilización del mismo, no sólo para el debido orden interno, sino también para el respeto de compromisos internacionales que puede tener el país, por una parte; y para mantener, por otra, una determinada seguridad en cuanto al empleo de la forma cómo técnicamente se pueda utilizar más convenientemente una radioestación.

La Subcomisión acordó establecer, también, un control, ya no de carácter técnico, sino programático, o sea, del contenido de la programación, lo cual no significa reglamentar o normar lo que deberá transmitirse, sino que fijar pautas mínimas, fundamentalmente éticas, sobre programación. El respectivo acuerdo, dice lo siguiente:

“Existirán, sin embargo, determinadas normas mínimas de ética sobre publicidad y programación, a las que deberán ceñirse los radiodifusores”.

Allí, agregó, está fundamentalmente estructurado lo que la Subcomisión ha entendido por el control de carácter programático. Es decir, no es un control “ex antes” sino un control “ex post” sobre la base de determinadas normas mínimas éticas.

Lo anterior, hacía necesario la creación de un organismo de control especial

para lo cual se pensó que podría servir de base el sistema ideado con motivo de la creación del Consejo Nacional de Televisión establecido por la Ley N° 17.377, es decir, la posibilidad de que una entidad independiente del Gobierno, pero representativa del Estado, fuese la que ejerciera el control en esta materia. El acuerdo de la Subcomisión, en síntesis, entrega dicho control a un organismo independiente del Estado, en el que, además de éste, tienen representación tanto los radiodifusores como la comunidad. O sea, la idea es aceptar el control de la programación, pero ejercido por un organismo independiente del Estado y con representación de la comunidad, que es la que recibe el servicio prestado, y de los radiodifusores, que son los que prestan el servicio.

Finalmente, en materia de control, la Subcomisión acepta incluso la posibilidad de un control informativo, pero en situaciones gravísimas o anormales, siguiendo los planteamientos de los congresos internacionales de los radiodifusores, específicamente el último, celebrado en Brasil, convenio que en su base octava, acepta un control o una censura previa pero sólo ante situaciones extremadamente graves.

Por lo tanto, como primer punto, de los principios generales sujetos a ratificación, se reconoce y garantiza a los radiodifusores la libertad en sus programaciones. En cuanto al control de la información no existirá censura previa, "salvo en los casos graves o imprevistos de ataque exterior o de conmoción interior, o en casos similares de conmoción internacional definidos por normas del Derecho Internacional que hayan sido incorporados al derecho interno del Estado, y sólo en tanto subsistan efectivamente esas situaciones". De esta forma, se ha querido englobar, a nivel de principios generales, todo el ámbito del control tanto técnico como de contenido del medio de comunicación social de radiodifusión.

En seguida, el señor SCHWEITZER desea reiterar ante la Comisión un problema que planteó en sesión anterior, en orden a que se estaba produciendo una duplicidad de estudio en relación al trabajo encomendado a la Subcomisión que preside, situación que lamentablemente continúa.

Con motivo de los estudios realizados por la Subcomisión, prosiguió, se invitó al señor Presidente del Comité de Telecomunicaciones de la Defensa Nacional para informarle de la labor realizada y de las dificultades observadas en su trabajo. En la oportunidad señalada, el Presidente del Comité de Telecomunicaciones informó que dicho organismo estaba abocado a la estructuración del control técnico de todos los medios de comunicación, no sólo del social, puesto que fundamentalmente se perseguía la creación de un organismo dependiente del Ministerio de Defensa Nacional que tuviera la supervigilancia técnica de toda la red de servicios públicos relacionados con esta materia: telégrafo, teléfonos, etcétera. Pero, se informó, también, que la parte normativa o ámbito jurídico propiamente tal, se había preterido o postergado un tanto, por cuanto todavía no tenía claro quién la podía realizar.

En ese momento la Subcomisión, por su intermedio, le señaló al Presidente del Comité que ella podría prestar su concurso para elaborar la reglamentación o normativa propiamente tal de los medios de comunicación social, ya sea integrando a algunos de sus miembros a ese Comité, o como Subcomisión en su totalidad, integrada ésta con algún miembro que el propio Comité designara, previo conocimiento de cuáles son las necesidades que dicho organismo tiene, sobre todo considerando que la Subcomisión está constituida por las personas que más relación cuentan con los distintos medios de comunicación social.

El Presidente del Comité de Telecomunicaciones, prosiguió el señor SCHWEITZER, manifestó que se pondría en contacto con el Comité Militar respectivo para los efectos de materializar este ofrecimiento. Pero hasta la fecha, lamentablemente, no ha tenido una comunicación oficial que dé forma a la posibilidad de trabajar conjuntamente en esta normativa que obviamente el país requiere.

En cuanto a la labor futura de la Subcomisión, el señor SCHWEITZER informó que dentro de muy poco tiempo estaría en condiciones de entregar a la consideración de la Comisión Central un preinforme de la Subcomisión acerca de los principios generales que informarán las materias cuyo estudio se le ha asignado.

El señor ORTÚZAR (Presidente) agradece la intervención del señor Schweitzer y ofrece, en seguida, la palabra al presidente de la Subcomisión relativa al derecho `de propiedad., señor José María Eyzaguirre García de la Huerta.

El señor EYZAGUIRRE (don José María) señaló que la labor de la Subcomisión de Derecho de Propiedad se ha seguido desarrollando ininterrumpidamente desde la última oportunidad en que informó a la Comisión Central.

Expresó, en seguida, que está dando término al estudio general del texto del N° 10 del artículo 10, y que con este motivo, se han analizado los principios que lo informan y las opiniones vertidas sobre el particular, por los distintos miembros de la Subcomisión, han quedado consignadas en actas. Recientemente, prosiguió, se ha comenzado el estudio de la redacción de las nuevas disposiciones que se propondrán a esta Comisión Central como acuerdo de la Subcomisión sobre el Derecho de Propiedad.

Manifestó, a continuación, que la Subcomisión que preside ha contado con la asistencia regular de todos sus miembros, con excepción del señor Jaime Silva Silva, quien renunció a su cargo de Vicepresidente de la Corporación de la Reforma Agraria y del señor Sergio Rossel, Subsecretario del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, cuyas labores le impiden concurrir en forma regular a las sesiones de esta Subcomisión.



También durante el último tiempo se ha debido lamentar la ausencia de don Julio Philippi, quien ha sido designado por el Supremo Gobierno en tareas que prácticamente le absorben todo su tiempo. Pero el señor Philippi le ha manifestado que su ausencia será temporal y que espera reincorporarse al trabajo de la Subcomisión más adelante.

En seguida, expresa que en su intervención se limitará exclusivamente a analizar la redacción que la Subcomisión ha ido dando a las disposiciones del número 10 del artículo 10 de la Constitución, pues examinar todos los principios que se han discutido en torno del resto del texto constitucional abarcaría mucho tiempo. Además, agrega, se han enviado a la Comisión Central las actas aprobadas en que consta la historia del debate pertinente, que es muy rica, pero imposible de sintetizar en tan corto espacio.

La Subcomisión, en primer lugar, acordó mantener la actual redacción del inciso primero del N° 10, o sea, se resolvió porque la Constitución asegure a todos los habitantes de la República "el derecho de propiedad en sus diversas especies".

En el inciso segundo, prosiguió, se han introducido cambios importantes. El texto vigente en la actualidad dice:

"La ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos.

"La función social de la propiedad" —se agrega en seguida— "comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes".

En esta materia, la Subcomisión ha modificado la redacción tratando de afianzar el derecho de propiedad mediante la restricción de la competencia de la ley, pero sin alterar sustancialmente el espíritu de la norma constitucional. Es decir, se asegura el derecho de propiedad en sus diversas especies y se establece la posibilidad de que la ley, lógicamente, señale las limitaciones que la función social de la propiedad exige, como asimismo las limitaciones y obligaciones que permitan hacer accesible la propiedad al mayor número de personas, satisfacer los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad públicas y la seguridad nacional —concepto incorporado también como limitante de la propiedad—, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes.

La Subcomisión propone un inciso segundo, en una redacción provisional, porque se volverá a revisar una vez terminado el estudio del texto del N°

10, para lograr la debida armonía que debe existir entre los distintos incisos de la disposición, que dice:

“Sólo la ley puede, y sin afectar al derecho en su esencia, establecer los modos de adquirir, usar, gozar y disponer de la propiedad, y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar el cumplimiento de su función social y hacerla accesible al mayor número de personas, satisfacer los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad públicas, la seguridad nacional, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes. La función social obliga a emplear la propiedad en el fin que le es natural en armonía con los intereses colectivos”.

Desde luego, se advierte que en lugar de la competencia amplísima que se entrega actualmente a la ley al decir que ella “establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella” —competencia que incluso posibilita al legislador, mediante el simple establecimiento del modo de adquirir la propiedad y de usar, gozar y disponer de ella, consagrar limitaciones que pudieran afectar al derecho en su esencia—, la Subcomisión estima preferible redactar el precepto señalando que “Sólo la ley puede, y sin afectar al derecho en su esencia, establecer los modos de adquirir, usar, gozar y disponer de la propiedad”. O sea, se da competencia exclusiva a la ley en el sentido de que sólo mediante ella se pueden establecer los modos de adquirir la propiedad y de usar, gozar y disponer de ella; fijándosele un límite que debe respetar: la esencia del derecho.

El concepto del respeto a la esencia del derecho de propiedad está tomado de la Constitución Alemana, que establece la prohibición e imposibilidad de que las leyes puedan afectar lo que se llama la “esencia del derecho mismo”. O sea, ellas pueden establecer atributos, obligaciones, limitaciones; pero éstos no pueden llegar a tal punto que afecten la esencia del derecho mismo, es decir, que hagan desaparecer el derecho en el patrimonio del afectado.

Evidentemente, agregó el señor Eyzaguirre, el concepto de la esencia del derecho no es posible definirlo, porque tiene muchos matices. Sin embargo, es necesario consagrarlo en el texto constitucional.

Al respecto, su ubicación en el citado inciso segundo también es provisional, porque es muy posible que la Subcomisión sugiera a la Comisión Central establecer una norma de carácter general que comprenda todas las garantías constitucionales en el sentido de que mediante ley no se podrá afectar la esencia de los derechos que esas garantías confieren a los ciudadanos. La sugerencia se haría tomando algunas ideas que se han insinuado dentro de la Subcomisión. Por eso, sobre la materia hay una redacción meramente provisional.

El otro tema fundamental que se discutió en la Subcomisión es el relativo al

alcance de la función social de la propiedad. La Constitución la define diciendo que ella “comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes”.

La Subcomisión estimó que ese concepto de función social tan amplio nada define y que no es claro en cuanto a precisar lo que ella entiende por tal. Para la Subcomisión, la función social de la propiedad obliga a emplear a ésta en el fin que le es natural y en armonía con los intereses colectivos. Esto es precisamente la función social. Los demás conceptos —los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad públicas, la seguridad nacional, el mejor aprovechamiento de las fuentes de energías productivas, etcétera— no integran propiamente la función social. Pero no por eso van a excluirse como causales de limitación del derecho de propiedad. Evidentemente el señor Eyzaguirre reconoce que los intereses generales del Estado, la salubridad pública, la seguridad nacional, etcétera, son causales limitantes del derecho de propiedad per se; pero no en cuanto integran el concepto de función social de la propiedad.

Sobre el particular y pensando que el nuevo texto constitucional regirá por largo tiempo, la Subcomisión ha querido ser amplia en cuanto a establecer posibilidades de limitar el derecho. Porque es indudable que no se puede garantizar —y así lo ha estimado la Subcomisión— el derecho de propiedad de manera tal que imposibilite limitarlo en aras, por ejemplo, de la seguridad nacional, o de la utilidad y de la salubridad públicas, o de los intereses generales del Estado; ya que éstos son conceptos que vienen desde antiguo en la Constitución y que, evidentemente, no pueden suprimirse, por lo cual hay que aceptar la posibilidad de que en ciertos casos constituyan limitaciones del derecho de propiedad.

Es preciso destacar, sí, que la garantía respecto de estas limitaciones se establece en dos órdenes. En primer lugar, no podrá afectarse mediante ellas al derecho en su esencia. En segundo término, en la expropiación, cuando ya se afecta al derecho en su esencia, se otorgan— o se piensa otorgar, porque todavía no hay una redacción definitiva— garantías más eficientes en cuanto al pago de la indemnización y en cuanto a la toma de posesión material de la propiedad. La Subcomisión considera que ahí existe necesidad de reforzar el derecho de propiedad. Pero no podía reforzarse sin un amplio debate sobre la materia suprimiendo estas limitaciones, que son sin duda necesarias y que el concepto moderno de “propiedad” considera prácticamente en todas las Constituciones.

Con posterioridad, agregó el señor Eyzaguirre, la Subcomisión se abocó a la redacción del inciso referente a la expropiación, a la indemnización y a la toma de posesión material del bien expropiado. En esta parte, sólo tiene redactado la relativa a la expropiación y a la indemnización, cuyo texto es del siguiente tenor:

“Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, calificada por el legislador. El expropiado tendrá siempre derecho a indemnización por los perjuicios que se le causen, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por los tribunales ordinarios. La ley establecerá los tribunales competentes y los procedimientos para que el expropiante proponga la indemnización y el expropiado reclame de su monto”.

El texto actual prosigue el señor Eyzaguirre, dice:

“Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, calificada por el legislador. El expropiado tendrá siempre derecho a indemnización cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados. La ley determinará las normas para fijar la indemnización, el tribunal que conozca de las reclamaciones sobre su monto, el que en todo caso fallará conforme a derecho, la forma de extinguir esta obligación, y las oportunidades y modo en que el expropiador tomará posesión material del bien expropiado”.

Como se puede advertir, existen importantes modificaciones en el inciso que está redactando la Subcomisión. Desde luego, se mantiene el concepto de que “nadie puede ser privado de su propiedad” sino en virtud de expropiación. Hay que aceptar que la expropiación puede ser establecida por ley especial respecto de un bien determinado o por ley general respecto de un grupo de bienes. Evidentemente, por ejemplo, en cuanto a la expropiación por el Ministerio de Obras Públicas para la realización de obras públicas en general, la ley que lo autoriza con ese objeto es de carácter general, porque no se puede pretender que cada vez que haya necesidad de efectuar una expropiación aquél solicite la dictación de una ley especial; ello imposibilitaría el progreso social. Por ello, se mantiene la frase “ley general o especial que autorice la expropiación”.

Es necesario que la ley se base en la utilidad pública o en el interés social. Se produjo en el seno de la Subcomisión una gran discusión sobre quién debe calificar la utilidad pública o el interés social, prevaleciendo el criterio de que la calificación debe realizarla exclusivamente el legislador y de que los tribunales de justicia no pueden entrar a revisar esta calificación, porque es factible que ello los convierta en verdaderos legisladores y les dé ingerencia ya demasiado política en cuanto a enmendarle los acuerdos a éste.

“El expropiado tendrá siempre derecho a indemnización” —dice el texto actual— “cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente”. La Subcomisión prefirió establecer: que “la indemnización deberá cubrir el total de los perjuicios que se causen al propietario

expropiado”, en vez de referir el concepto de “indemnización” a un padrón ideal, como es la equidad, que puede prestarse a interpretaciones. Esto no se hizo pensando en que la indemnización no deba ser equitativa, por lo que se dejó expresa constancia en la Subcomisión, que el sentido y alcance del concepto “equitativo” lo entendía como sinónimo de más justo, que es una de las acepciones que tiene en el diccionario. Sin embargo, se prefirió suprimir ese término con el objeto de precisar aún más el derecho del expropiado, y para enfatizar que él se radicará en la indemnización de los perjuicios.

La Subcomisión, agregó el señor Eyzaguirre, propone que la indemnización sea fijada de común acuerdo con el expropiado o por sentencia que deberá ser dictada conforme a derecho por los tribunales.

El texto actual dispone que la indemnización debe fijarse mediante ley, debiendo considerarse en la determinación de su monto los intereses de la colectividad y los de los expropiados.

Se estimó por la Subcomisión que los intereses de la colectividad estaban ya considerados en el hecho de proceder a expropiar el bien, pero que no podían considerarse nuevamente en la determinación del monto de la indemnización. Una vez que el bien ha sido expropiado en interés general, nace el derecho del propietario expropiado a la indemnización, y éste no puede ser determinado, teniendo en consideración los intereses generales de la colectividad, porque con ello se produciría un doble sacrificio. La expropiación, por un lado, y después, una posible reducción de una parte de la indemnización en aras de los intereses de la colectividad.

Por eso, se estimó que la indemnización debería cubrir todos los perjuicios y ser acordada de común acuerdo con el propietario expropiado o en caso contrario, determinada por los tribunales ordinarios excluyendo los especiales que son, por lo general, designados por el legislador, como representando los intereses del expropiante. Por ejemplo, en el caso de los tribunales agrarios, dos de sus miembros son designados por el Gobierno, situación que produce una tendencia a que el fallo le sea siempre favorable. Por eso se ha preferido entregar esta materia a los tribunales ordinarios, pero manteniendo la idea de que estos deberán fallar conforme a derecho.

Prosiguiendo con su intervención, el señor Eyzaguirre señala que el actual texto de la Constitución otorga a la ley poderes omnímodos para hacer y deshacer en materia de indemnización, porque dispone que ella determinará las normas para fijar la indemnización, el tribunal que conozca de las reclamaciones sobre su monto, la forma de extinguir la obligación y la oportunidad y modo en que el expropiador tomará posesión material del bien expropiado.

Con esta competencia tan amplia que se entrega al legislador, prácticamente el derecho a la indemnización se reduce enormemente,

pudiendo, incluso, establecerse la posibilidad de extinguir el pago de la indemnización con otra forma que no fuera en dinero, como por ejemplo, sobre la base de establecer un pago en bonos a determinado plazo, lo que indudablemente, perjudica los derechos del afectado.

La Subcomisión, es partidaria de recomendar que la ley establezca los tribunales competentes y los procedimientos para que el expropiante proponga la indemnización y el expropiado reclame su monto. De modo que la forma de pago de la indemnización y la extinción de esta obligación deberá ser establecida conforme a las normas generales.

Sin perjuicio de lo anterior, agregó el señor Eyzaguirre, se hace necesario incorporar un inciso relacionado con el pago a plazo de la indemnización, ya que la Subcomisión ha estimado necesario, aún cuando no ha redactado todavía la norma, que el nuevo texto constitucional tiene que considerar la posibilidad de que la indemnización por expropiación pueda ser pagada en esas condiciones. Por eso, es necesario definir cuál es el mejor sistema para garantizar al propietario. Sobre esta materia hay diversidad de opiniones y no existe aún criterio formado respecto de si va a establecer un plazo máximo o cierta amplitud para que el legislador establezca plazos de pago de las indemnizaciones, consignando un adecuado reajuste a la Indemnización del propietario.

Ante una pregunta del señor ORTÚZAR sobre si el pago diferido sería una norma de carácter general o sólo por excepción el texto constitucional la consignaría, el señor EYZAGUIRRE señaló que al parecer, la idea imperante en la Subcomisión es permitir el pago a plazo de la indemnización como una norma general, pero estableciendo un plazo máximo, como por ejemplo cinco años, y disponiendo, asimismo, los reajustes para que el propietario expropiado tenga realmente la debida compensación en su indemnización.

De otro modo negar la posibilidad de pago a plazo de una indemnización, y exigir siempre un pago previo, puede significar la imposibilidad de realizar determinadas obras que el país necesita, por no contarse con los fondos necesarios para solventar previamente la indemnización en todos los casos.

Realmente está primando en la Subcomisión el criterio de que es necesario consignar un plazo para el pago de la indemnización, cosa que por lo demás lo establecen muchas Constituciones modernas, pero disponiendo los debidos resguardos y garantías, como por ejemplo, que ellos no sean tan extensos, como los treinta años que establece la actual Constitución, sino más reducidos.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que al formular la pregunta —y comprendiendo que es fundamental establecer un plazo en cierto tipo de expropiaciones que digan relación, por ejemplo, con la remodelación urbana o con la reforma agraria— la hacía teniendo presente el inciso final del actual artículo 10 N° 10, por lo menos en los casos de la pequeña propiedad

rústica trabajada por su propietario y la casa habitada por su dueño, porque evidentemente el daño que se puede causar a las personas modestas, de impedirles recibir la indemnización de contado, es de extraordinaria gravedad.

El señor EYZAGUIRRE (don José María) expresa que en esta materia desea ser bien claro: se mantiene la imposibilidad de expropiar sin previo pago la pequeña propiedad rústica trabajada por su propietario y la casa habitada por su dueño. Existe para ello unanimidad en la Comisión, lo que quedó muy en claro al discutirse la idea general. Pero ahora, agrega, se está refiriendo a la expropiación en general.

Evidentemente que la norma relativa al pago a plazo de la indemnización irá seguramente enlazada y armonizada con una disposición que establezca, por ejemplo, que la entidad expropiante para poder tomar posesión material del bien expropiado deberá pagar la parte al contado de la indemnización; pero ya no determinada arbitrariamente, sino mediante una solicitud que se podrá solicitar al tribunal competente para que fije un monto de indemnización, provisorio, en un procedimiento brevísimo, que no se prolongue por más de diez o quince días. Y, conforme a ese monto, deberá hacerse la consignación para la toma de posesión material del bien expropiado, y no como ocurre hoy día en que se hace una determinación demasiado baja por la entidad expropiante perdiendo el propietario expropiado la posesión material del bien, mediante una suma irrisoria, como suele ocurrir con las expropiaciones de la CORMU y con las de la ley de Reforma Agraria.

Desde luego, agregó, existe consenso en la Comisión, si bien es cierto que habrá algunas disensiones, en el sentido de incorporar a la propiedad agrícola al régimen general de expropiación, suprimiendo el inciso que permite indemnizar los predios agrícolas por el avalúo fiscal. Evidentemente, hay unanimidad en la Comisión por estimar que ello resulta inicuo.

En la próxima sesión la Subcomisión se abocará al estudio de la redacción de los preceptos relativos al plazo del pago de la indemnización y al de la garantía para la toma de posesión material del bien expropiado.

El señor EVANS consulta al señor Eyzaguirre si se ha planteado la Subcomisión, de alguna manera, la posibilidad de reconocer a la "nacionalización" como medio de adquirir por el Estado y de poner término al dominio que, en algunas esferas de la actividad económica, tienen los particulares.

Hace la pregunta porque al discutirse la reforma del artículo 10 N° 10, con ocasión de la nacionalización de la gran minería del cobre el año 1971, se produjo un gran debate en el Congreso acerca de si la nacionalización era una institución en sí, separada de la expropiación, o era una especie de

expropiación destinada a adquirir por el Estado una parte de la actividad económica compleja y determinada.

El señor EVANS tiene la impresión, por la cuenta rendida por el señor Eyzaguirre, que hasta el momento la Subcomisión no ha contemplado esta materia. ¿Es, pregunta, porque ya decidió marginar en forma absoluta la posibilidad de la nacionalización como institución o porque la va a tratar con posterioridad?

El señor EYZAGUIRRE (don José María) señala que cuando la Subcomisión inició el estudio del precepto que dispone que "Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación", uno de sus miembros, don Pedro Jesús Rodríguez, planteó el tema, y se preguntó qué ocurriría con la nacionalización, puesto que si se establece que sólo podrá privarse del dominio mediante la expropiación, significa que se está excluyendo la nacionalización.

Sin embargo, el estudio de esta materia se postergó para ser discutido en una oportunidad próxima. Si la nacionalización prosperara como causal independiente de la expropiación, agregó el señor Eyzaguirre, es evidente que habrá que corregir esta disposición, que hoy día aparece bastante absurda, en la Carta Fundamental, pues dispone que nadie puede ser privado de su dominio sino en virtud de expropiación, contemplando, sin embargo, la nacionalización en otras de sus disposiciones.

El señor SILVA BASCUÑÁN señala, aprovechando la presencia del señor Eyzaguirre, que la nacionalización es, a su juicio, una intencionalidad del Estado que explica o justifica diversas proyecciones jurídicas. La nacionalización, es sólo una causal de expropiación en un momento dado, o la nacionalización puede ser una causal de determinación de cierta propiedad del Estado, o bien, de restricción o limitación de la propiedad.

Por eso, a su juicio, la nacionalización, en cuanto a través de ella se quiere obtener un bien que está entregado en dominio a otro, tiene que cumplirse sólo y mediante la expropiación.

Estima que la confusión radica en asimilar los términos "nacionalización" con "expropiación" e introducir en los dos fenómenos jurídicos tal indeterminación y vaguedad que produjo confusión hasta el extremo que ya no se sabía qué era nacionalización ni qué era expropiación, porque todo lo que se había avanzado en cuanto a conocer qué era expropiación, se perdía con el sistema de la nacionalización. Y todo lo que había de razonable para dejar testimonio de esa posibilidad de intencionalidad estatal que es la nacionalización, venía a quedar perdido, también, por la absoluta confusión y vaguedad que había en estos conceptos.

El señor EYZAGUIRRE (Don José María) expresa que los miembros de la Comisión Constituyente tendrán que comprender que los problemas



relacionados con las reservas de bienes al Estado y con los preceptos que se refieren al cobre son materias bastante delicadas y arduas.

Se ha tenido ocasión de escuchar a los miembros del Consejo de Defensa del Estado, que son quienes defienden los intereses del país, en los procesos que se siguen con las compañías del cobre, para saber la incidencia que tienen en el texto constitucional. Casi todos los problemas de la propiedad especializada, industrial, agrícola, de las aguas, son materias que han sido analizadas en general, pero que deben ser objeto de una preceptiva dentro del texto constitucional. Una vez que se concreten las ideas mayoritarias de la Comisión respecto de cada uno de esos aspectos, se hará la revisión final del texto para proponer su redacción definitiva a la Comisión Central, lo que no cree que se pueda lograr en plazo breve.

El señor ORTÚZAR (Presidente) ofrece la palabra a los señores miembros de la Comisión sobre las exposiciones hechas por los señores Palacios, Schweitzer y Eyzaguirre, acerca de los trabajos realizados por las respectivas Subcomisiones que presiden.

El señor Presidente aprovecha la oportunidad para preguntar al General señor Palacios si en el proyecto que la Subcomisión presentará a la Comisión se hará un distingo entre las disposiciones que tendrán rango constitucional y aquellas que tendrán rango simplemente legal, o si se hará un ordenamiento jurídico tendiente a proponer un solo texto en relación con las materias a que se ha referido en el curso de su intervención.

El General señor PALACIOS responde que la Subcomisión ha separado las materias de estricto rango constitucional de aquellas que no lo son, a fin de proponer luego a la Comisión un texto definitivo que las abarque a todas.

El señor SILVA BASCUÑÁN con relación al derecho de propiedad expresa que le parece bien que sus normas sean de carácter general ya que si éstas son justas, deberían ser aplicables a todas las especies de propiedad. No es posible que se utilice la Constitución para consagrar en ella normas específicas respecto de una cantidad de materias disímiles pues en tal caso, la Carta Fundamental pierda toda su prestancia y contribuiría a que fuera sepultada, como ya lo fue, en la misma proporción en que se crearon normas específicas sobre materias determinadas.

Reitera que, a su juicio, si se trata de un trabajo verdaderamente justo y bien basado, la Constitución debe contener la posibilidad de que todas sus normas se apliquen en forma razonable. De otro modo, cuando se hacen excepciones tan marcadas, resulta lo mismo que destruir los principios generales.

El señor EYZAGUIRRE (Don José María) expresa que tal como la Comisión lo puede advertir, se ha tratado precisamente de adoptar normas lo más generales posibles.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene destacar que las propiedades tienen características distintas, y de cuyo análisis la Subcomisión se tendrá que ocupar. Por ejemplo, existen propiedades que son caducables por plazo, como la intelectual o determinadas propiedades industriales, y a las cuales no se aplica, entonces, la regla general de la propiedad. Es preciso, por consiguiente, considerar, entre otros, el problema de la caducidad de la propiedad, porque si realmente toda propiedad es caducable o si sólo algunas lo son, constituye una materia muy interesante que debe ser debatida. Hay algunos profesores, miembros de la Subcomisión, que estiman que todas las propiedades podrían ser caducables; otros opinan que sólo por excepción podrían serlo, situación que demuestra que existen criterios dispares sobre la materia.

El señor ORTÚZAR (Presidente) consulta al señor Eyzaguirre si la Subcomisión que preside se limitará, única y exclusivamente, a proponer un texto para el número 10 del artículo 10º de la Constitución, o si tiene pensado orientar su trabajo con el objeto de proponer una especie de Estatuto del Derecho de Propiedad.

Por último desea consultarle si ha tenido oportunidad de tomar contacto con la Subcomisión encargada de estudiar el Estatuto de la Empresa.

El señor EYZAGUIRRE (don José María) responde que la Subcomisión que preside se remitirá a redactar las normas básicas del número 10 del artículo 10º. No obstante, y sin lugar a dudas, del debate que ya ha habido sobre la materia, fluye la clara necesidad de dictar algunos estatutos intermedios, que la Subcomisión estima que podrían denominarse leyes constitucionales y que reglamentarían algunas materias que no deben figurar en el texto constitucional, pues de otro modo éste resultaría demasiado amplio y extenso.

Se ha pensado, pues, presentar algunos textos intermedios que se llamarían "leyes constitucionales", lo que se haría, por cierto, después de aprobar los principios generales.

En cuanto a la reforma de la empresa, señala que ha tenido contacto con la Subcomisión que está estudiando este tema, y que hasta el momento no ha habido necesidad de estrechar ese acercamiento entre las dos Subcomisiones. No es posible todavía porque la Subcomisión no ha llegado al estudio relativo a la propiedad de la empresa. El tema sin embargo, será tratado. No hay que olvidar que existe un proyecto, que fue prácticamente aprobado por el Congreso Nacional, que legisla sobre el problema de la nacionalización o expropiación de determinadas empresas, asunto que tiene muy presente la Subcomisión y que lo abordará en su oportunidad.

El señor DÍEZ complementando la consulta formulada por el señor Presidente, pregunta al señor Eyzaguirre si la Subcomisión que preside ha considerado o no la necesidad de incluir en el texto del N° 10 del artículo

10° de la Carta Fundamental algunas reglas básicas del funcionamiento de la economía que vayan más allá de lo que es el puro derecho de propiedad, porque indiscutiblemente la vida comercial e industrial moderna contempla una serie de entidades que no están realmente consideradas en nuestro derecho, como por ejemplo la empresa, cuya reglamentación es parcial, incompleta y que no ha sido objeto de un derecho sistemático. A su juicio, tampoco las actividades que puedan desarrollar las personas en forma individual están plenamente garantidas en el texto actual de la Constitución.

El señor DÍEZ se permite sugerir a la Subcomisión que estudiara la formulación de las líneas básicas de la actividad económica, comprendiendo la libertad de trabajo, comercio, empresa, etcétera, pero que lo hiciera — aún cuando comprende que el problema es difícil— mediante un estudio de la mayor profundidad y latitud posibles, porque la naturaleza de la materia así lo exige.

A juicio del señor DÍEZ lo sucedido en los últimos tres años hace indispensable la existencia de ciertas normas económicas básicas de rango constitucional, de manera que la interpretación de las leyes, o las leyes aprobadas por mayorías accidentales, o los decretos de insistencia, etcétera, se ajusten a las líneas gruesas formuladas en la Constitución y que, por lo mismo, estén amparadas por los recursos que esta Comisión elabore para amparar las demás garantías individuales.

El señor EYZAGUIRRE (don José María) expresó que el tema a que se refirió el señor Díez fue tratado en la Subcomisión. Señaló que algunos de sus miembros, en la discusión general que se tuvo, plantearon precisamente esa inquietud: el estatuto general de la economía. Existe una tendencia, mostrada por la evolución de las distintas modificaciones constitucionales desde 1925 a esta parte, de incluir dentro del N° 10 del artículo 10° de la Carta Fundamental ya no sólo disposiciones que dicen relación con la garantía del derecho de propiedad, sino que reglamenten la actividad económica nacional.

Pero el criterio mayoritario de la Subcomisión, según el parecer del señor Eyzaguirre es estimar, por ahora, que siendo tan arduo el trabajo que tiene con el derecho de propiedad, le será absolutamente imposible abocarse a materias que evidentemente no forman parte de la garantía misma de ese derecho. En cuanto esa legislación económica general se vincule con la propiedad privada, la Subcomisión, evidentemente que incorporará los recursos necesarios dentro del texto del N° 10 del artículo 10 para que tal garantía sea efectiva. Pero referirse a la libertad de trabajo, a su reglamentación, al estatuto de los trabajadores, a la libertad de empresa como integrante de la de trabajo, al concepto de empresa, a su estatuto constitucional y a las áreas que puede abarcar, son materias que a juicio del señor Eyzaguirre, exceden el estatuto del derecho de propiedad mismo, e igualmente estima que las personas que se designaron como miembros de la Subcomisión no fueron nombradas pensando en esa línea.

El señor EYZAGUIRRE agrega que si la Comisión Central lo estima así, la Subcomisión podría estudiar esa materia con la ayuda de especialistas ya que es total y absolutamente nueva, e incluso muy pocos los textos constitucionales que se refieren al tema. Sin embargo, hace presente que la Subcomisión que preside había considerado que su tarea era suficiente con el estudio del derecho de propiedad, sobre todo por ser el tema demasiado amplio, situación que hace que existan, todavía, muchas materias de derecho de propiedad que analizar, como para poder abocarse a este otro aspecto, cuyo estudio se dilataría mucho más.

El señor SILVA BASCUÑÁN considera que la Subcomisión que estudia la reforma constitucional en materia de propiedad, debe dedicarse, primero, a lo que es más sustancial y que constituye la parte más indiscutible del encargo recibido por esta Comisión Central. Pero satisfecho lo anterior debe darle a conocer por lo menos, mediante una exposición de motivos, cuál es la filosofía que inspira el texto que somete a su consideración, o bien entrar ya más adelante a dar alguna orientación respecto de las bases fundamentales del orden económico que, según esa Subcomisión, cree que debería conformar la nueva institucionalidad.

No es partidario, entonces, de recomendar a la Subcomisión, se aboque a la dictación de estatutos complementarios en materias específicas, incluso en cuanto al derecho de propiedad. En la misma medida, agregó, en que tanto esta Comisión Central como las Subcomisiones que están trabajando —exceptuada la del régimen electoral y del estatuto de los partidos políticos— se proyecten a la concreción legislativa de todos los aspectos consecuenciales de los grandes principios, en esa misma medida esta Comisión Central y las Subcomisiones no tendrán eficacia alguna.

Estima interesante tratar de establecer cuáles son las bases generales de orden económico que el Constituyente le entregará al país, pero sólo en lo relativo a los grandes principios, porque precisamente la Comisión está abocada en una tarea constitucional, estructural, fundamental: en la construcción de una obra constitucional. En la misma medida, agregó el señor Silva Bascuñán, en que se detallen con minucia las cosas, la Comisión se alejará de la tarea que se le ha encomendado.

El señor ORTÚZAR (Presidente) desea hacer un alcance con respecto a la interpretación que dio el señor Silva Bascuñán a lo que, en realidad, fue una pregunta que formuló el señor Eyzaguirre en orden a que si la Subcomisión que preside se iba a dedicar única y exclusivamente, a proponer el texto del número 10 del artículo 10 o si, terminada esa tarea, que es esencial y que tiene primerísima prioridad, iba a estimar del caso, tal vez, proponer un estatuto que tuviera un valor intermedio entre la Constitución y la ley común.

En principio, señala el señor PRESIDENTE, estar de acuerdo con el señor Silva Bascuñán en cuanto a que la tarea de la Subcomisión es

fundamentalmente elaborar las normas constitucionales. Pero hay normas constitucionales, agregó, que requieren de leyes complementarias. Esto es absolutamente evidente en el caso de la Subcomisión encargada del estudio del sistema electoral, tal como lo señaló el señor Silva Bascuñán. Nada se ganaría con tener un texto constitucional si no existiesen leyes complementarias relativas al registro electoral, a la ley de elecciones, y al estatuto de los partidos políticos, situación que no es menos valedera probablemente para otras Subcomisiones; pero siempre en el entendido de que la primera tarea de la Subcomisión será proponer el texto constitucional propiamente tal, y si las circunstancias y el tiempo lo permiten, obviamente, deberá complementarlo con estas leyes básicas que, en principio, ha estimado la Comisión que será necesario contemplar.

El señor DÍEZ señala, con el objeto de aclarar la idea que planteó, que no está solicitando a la Subcomisión se aboque en detalle al estudio del régimen económico, porque ello no le corresponde; pero los principios generales de una sistemática económica, sí que son propios de la Constitución. Decir, por ejemplo, que la economía está al servicio del hombre y que, en consecuencia, debe sujetarse a determinadas normas; que hay libertad para desarrollar ciertas actividades; que el Estado no puede pretender monopolizar algunas actividades económicas, etcétera, son principios de carácter constitucional que la Comisión debe considerar y que, a su juicio, son indispensables consagrar después de la época que ha vivido el país, en que gran parte del concepto del marxismo radica principalmente en la centralización del capital y de las actividades económicas en manos del Estado. En consecuencia, una Constitución que se empieza a elaborar después de esa época de marxismo, es obvio que tiene que consignar los principios generales de la sistemática económica. No pretende el señor Díez que la Constitución consagre el tipo de empresa, ni tampoco el estatuto de la actividad minera o industrial, ya que no tienen por qué estarlo. Pero los principios generales que rigen la filosofía de una democracia en cuanto esta se traduce en algunas normas económicas —porque la filosofía política tiene alguna traducción en las normas económicas— deben estar en la Constitución. No hay duda alguna, agregó, que estaban implícitas en la Constitución de 1925, pero el constituyente actual debe explicitarlas.

El señor EVANS expresa que comparte la idea del señor Díez en cuanto a que es perfectamente compatible con la labor fundamental de la Subcomisión que estudia el estatuto constitucional del derecho de propiedad, considerar la posibilidad de que ella se abocara a esquematizar lo que denominaría “los principios fundamentales del orden público-económico en Chile”, que no son más de cuatro o cinco ideas muy esenciales y fundamentales. Algunas de ellas, agregó, se pretendieron incorporar en el proyecto de la reforma de las tres áreas de la economía, y en el que garantizaba la libertad de comercio y la libertad de transporte y que se frustraron durante la Administración pasada.

Pero lo que preocupa al señor Evans es otra cosa. Estima que la integración

de la Subcomisión de Derecho de Propiedad adolece de falta de personal, pues dos de sus miembros no asisten a las sesiones y don Julio Phillipi, cuyo aporte es valiosísimo, se encuentra actualmente en el extranjero en misión de Gobierno, ausencia que puede prolongarse por lo menos en uno o dos meses más.

De modo que el trabajo de la Subcomisión ha descansado principalmente en la persona de su Presidente, con la asistencia permanente de tres o cuatro de sus miembros. La verdad es que resulta muy pesado que a una Subcomisión que sesiona todos los miércoles durante tres horas con cuatro de sus integrantes, en una materia extraordinariamente difícil, con una problemática tanto teórica como dispositiva muy compleja, se le abra un campo nuevo, por muy vinculado que pueda estar con el derecho de propiedad, relativo a los principios generales que deben presidir el orden público económico de nuestro país. Cree que esta Subcomisión lo podría hacer, bajo la presidencia del señor Eyzaguirre, a quien como a todos los demás presidentes de las Subcomisiones rinde homenaje porque sabe lo que significa el trabajo de tales organismos; pero para ello, a juicio del señor Evans, se debería reforzar la Subcomisión con personas de gran calidad, capaces de integrarse a ella a estas alturas, y que se impongan rápidamente del trabajo realizado hasta la fecha. Reforzada en esa forma, el señor Evans cree que podría abarcar el tema señalado por el señor Díez.

El señor EYZAGUIRRE (don José María) hace presente que está enteramente de acuerdo con lo expresado por el señor Díez en el sentido de que la actual Constitución debe consignar las disposiciones centrales que reglamentarán el orden económico del país, a los cuales, la ley deberá someterse. Lo anterior quedó muy en claro en el seno de la Subcomisión en la discusión general que tuvo cuando analizó el proyecto de las tres áreas de la economía, una de cuyas ideas quedó aprobada por el Congreso antes del 11 de septiembre.

En realidad la duda que se le presenta es saber si ello le corresponde a la Comisión que estudia el derecho de propiedad. Si se estima que le corresponde, la Subcomisión lo hará.

Con respecto a lo manifestado por el señor Evans, el señor Eyzaguirre, señaló que las sesiones de su Subcomisión dependen de la asistencia obligada de sus miembros, porque se necesitan seis personas para dar quórum, lo que es difícil de lograr. Sin embargo, sólo una sesión ha fallado por falta de quórum, gracias a la constante colaboración de los señores Pedro Jesús Rodríguez, Carlos Urenda, Carlos Ruiz, Samuel Lira y Eduardo Dagnino.

El señor OVALLE expresa que discrepa un tanto de lo que se ha dicho sobre los principios generales de orden económico. A su juicio, la Constitución debe consagrar los principios relativos al derecho de propiedad, y los de orden económico que son consecuenciales al tipo o naturaleza de la

propiedad que se establezca y a los derechos humanos que se garanticen. No le parece que la Constitución deba regular el proceso económico en sí mismo, por muy generales que sean las normas que se dicten. Se debe asegurar, a juicio del señor Ovalle, la garantía misma del derecho de propiedad, en la cual deben estar contemplados los principios que fluyen de ese concepto de propiedad; porque de otro modo se podría llegar al exceso de que al pretender en la Constitución regular el proceso económico, se le negara importancia a la velocidad con que se producen los cambios en esta materia, que están entregados a la actividad económica misma, la que es extraordinariamente rica en matices, variedades y mutaciones.

De allí que para aceptar la proposición del señor Díez, lo haga con la condición que señala: sólo los principios generales que fluyen del concepto de propiedad que se tenga y se garantice, y de los derechos humanos consagrados en la Constitución. Ir más allá, agregó, podría implicar poner cortapisas innecesarias al proceso económico.

Por cierto, señaló, hay algunas normas que deberán establecerse en la Constitución, que serán consecuencia del concepto mismo de la propiedad. Naturalmente que ciertas normas antimonopólicas tendrán que consagrarse en el texto constitucional, pero ello como consecuencia directa del concepto de propiedad.

El señor DÍEZ señala que el debate que se ha promovido es sumamente importante. Considera que los principios de la sistemática económica a que debe abocarse esta Comisión y la Subcomisión, son distintos de los que el Congreso Nacional despachó en el proyecto de las tres áreas de la economía, el que, a su juicio, sólo constituían una especie de legislación complementaria; y que si se usó el camino de la reforma constitucional fue por razones de índole política y de mecánica constitucional; pero no constituía, indiscutiblemente, materia propia de un estatuto constitucional. Sin embargo, hay algunos conceptos que no se desprenden sólo del derecho de propiedad. Estima que el espíritu que la Constitución tenga del concepto del derecho de propiedad, de los derechos humanos y de la sistemática económica, se desprende de otro concepto fundamental: del Estado, del bien común del Estado y de su misión.

De manera que todo lo anterior es consecuencia de un principio fundamental en el cual hay acuerdo traducido en un documento en que se contiene la filosofía del concepto cristiano del Estado, de la sociedad y del Gobierno que es el que preside las deliberaciones de la Comisión. Como consecuencia de ello, hay una cierta propiedad que se desprende de la naturaleza de la misión del Estado; que reconoce el derecho al hombre a gozar de las cosas que existen en el mundo, y de las que produce, no sólo para uso diario, sino para precaver necesidades futuras la que debe ser garantida.

También se desprenden como consecuencia del concepto del Estado y del

bien común, algunas consideraciones del tipo de actividad económica. Por ejemplo, agregó, el Estado marxista considera que la economía debe estar al servicio de una clase. El concepto del bien común del Estado que se pretende establecer es que la economía debe estar al servicio del hombre y no al de ninguna clase determinada. Este es un principio que a su juicio debiera estar explicitado en el ordenamiento constitucional, para que obligue a la ley más tarde, a someterse a esa filosofía. Una economía al servicio del Hombre, con mayúscula y no de una determinada clase. De manera que cuando se refiere a los principios generales de la sistemática económica, no está aludiendo a aquellas materias que, evidentemente, son del todo cambiantes, que dependen del progreso tecnológico, científico o de los hábitos mercantiles; y que no deben estar en la Constitución, sino a lo más en una legislación complementaria. Al abocarse la Subcomisión a este trabajo se verá que seguramente serán tres o cuatro ideas muy simples, tal como decía el señor Evans, que no requieren que se entre a ningún detalle, puesto que son la afirmación filosófica del sistema que se desea establecer.

El señor EYZAGUIRRE (don José María) solicita del señor Presidente que todos los miembros de la Comisión de Derecho de Propiedad participen en un debate a fondo sobre este tema en el seno de esta Comisión Central. Desde luego, señala que planteará esta inquietud en la próxima sesión que celebre la Subcomisión.

El señor SILVA BASCUÑÁN como conclusión del debate propone que el Presidente de la Comisión Central tome contacto con los miembros de la Subcomisión de Propiedad que no están concurriendo a sus sesiones a fin de saber si están en condiciones de seguir participando en ella. En seguida, sugiere para reforzar la misma Subcomisión, integrarla con un profesor de Filosofía del Derecho, para lo cual propone al señor Hugo Tagle. Igualmente cree necesario integrarla con un profesor de Derecho Constitucional y otro de Derecho Civil, aparte de los que actualmente se desempeñan en ella.

El señor ORTÚZAR (Presidente) en relación con la sugerencia del señor Silva Bascuñán, propone a la Comisión que se adopte la siguiente fórmula: primero, facultar a la Mesa para que, de acuerdo con el Presidente de la Subcomisión, tome contacto con las personas que no concurren a sus sesiones para ver si realmente están imposibilitadas de hacerlo y, en este caso, estudiar la manera de reemplazarlas. Segundo, facultar a la Mesa para conversar con sus miembros sobre cuáles serían las personas y qué calidad deben reunir para que refuercen el trabajo de la Subcomisión.

—Aprobado.

En seguida, el señor Presidente hace presente que no ha concurrido a esta reunión el Presidente de la Subcomisión relativa al Poder Judicial por encontrarse ausente del país. En todo caso, expresa que le ha manifestado que prácticamente el trabajo se ha terminado, de manera que muy pronto la Comisión Central tendrá un informe completo sobre la materia. Tampoco



han concurrido los Presidentes de las Subcomisiones de Descentralización Regional, y Municipal en atención a que la Comisión Central ha despachado recientemente el proyecto sobre descentralización regional del país.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente.

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario.

# **REPÚBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

### **SESIÓN 37ª, CELEBRADA EN 2 DE MAYO DE 1974**

Se inicia la discusión particular del anteproyecto del nuevo texto Constitucional.

Debate acerca de la necesidad de incorporar un Preámbulo a la nueva Constitución Política.

Acuerdos al respecto.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros,, la señora Alicia Romo. Román y señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario, el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría.

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

Al iniciar el estudio en particular del texto de la futura Carta Fundamental de Chile, expresó el señor Ortúzar, he abierto la presente sesión en el nombre de Dios, a fin de invocar su ayuda en la delicada y trascendental tarea que vamos a enfrentar. Al efectuar esta invocación, le pedimos que ilumine nuestras mentes con el objeto de que nuestros debates y conclusiones, inspirados sólo en los supremos intereses de la Patria, permitan forjar una nueva institucionalidad que asegure el progreso de Chile y el bienestar de su pueblo.

Los demás miembros de la Comisión comparten las expresiones del Presidente señor Ortúzar Escobar.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que, de conformidad con un acuerdo anterior, corresponde, en esta sesión, iniciar el estudio particular del anteproyecto del nuevo texto constitucional que deberá ser sometido a la consideración de la H. Junta de Gobierno.

Sugiere tratar, primeramente, el capítulo relativo al Estado, Gobierno y Soberanía.

Al efecto, señala, el señor Sergio Díez, con la colaboración de los funcionarios del Congreso Nacional señores Fernando Soffia Contreras y Gastón Ureta Godoy, ha realizado un análisis de éste y de los demás capítulos de la Carta Fundamental, en el que se contiene la historia fidedigna, y la jurisprudencia relativa a cada uno de los preceptos de la actual Constitución Política, como también, un estudio de derecho comparado sobre estas materias.

Respecto del artículo 1º de nuestra Carta Fundamental, dicho informe dice lo siguiente:

“El artículo 1º parece redactado en términos apropiados; no obstante, hay algunos conceptos que podrían ser considerados en esta disposición por la importancia de los mismos y por decir relación directa con las materias en él contenidas.

“Se señala la forma de Gobierno, y parece lógico que también se contemple su finalidad, que es “propender al bien común”.

La idea de la "participación" de todos en la vida social, política y económica del país en la forma que la Constitución y las leyes establezcan, podría tener cabida en este artículo, para señalar uno de los principios fundamentales de la Reforma en estudio.

"Algunas Constituciones contemporáneas parecen contener este concepto dentro de la expresión "democracia social".

Sería mejor explicitarlo.

Redacción tentativa para un inciso nuevo:

"La finalidad del Estado es procurar el bien común y con tal objeto se reconoce el derecho de todos a participar en la vida social, política y económica del país, en la forma que señalen la Constitución y las leyes".

"Asimismo, sería conveniente agregar un inciso que señale la intención de "regionalizar la administración", para dar jerarquía a este concepto, en armonía con las disposiciones específicas que sobre esta materia se puedan incorporar al nuevo texto.

"En el aspecto relativo a la regionalización, hay que tener presente, en todo caso, que ella envuelve dos factores o problemas: el de la adopción de decisiones a determinados niveles y el de la autonomía en el manejo de recursos.

"Sobre el particular, sería de conveniencia solicitar informe a la Oficina de Planificación Nacional".

El señor DÍEZ precisa que la intención que se tuvo en vista al elaborar el informe recién leído, no es otra que la de poner a disposición de los señores miembros de la Comisión los antecedentes que informaron el actual texto constitucional para facilitar su revisión y posterior discusión en la redacción de la norma; todo ello, a fin de hacer más expedita la labor de la Comisión, recopilando la mayor cantidad de información en un texto orgánico. Advierte, a continuación, que la redacción tentativa del artículo 1º, en que se consignan algunos conceptos sobre regionalización, ha perdido vigencia en razón de haber despachado la Comisión el proyecto que aborda el problema de la regionalización.

En seguida, el señor SILVA BASCUÑÁN sugiere que, antes de entrar a la discusión del artículo 1º, debe procederse al análisis del Capítulo I y reflexionar acerca de la conveniencia de mantener la actual nomenclatura de "Estado, Gobierno y Soberanía".

Estima que este Capítulo —con el nombre que más adelante se considere apropiado—, debe contener las normas que constituyen los principios básicos o fundamentales que orientarán nuestro ordenamiento

constitucional y cuyo desarrollo se manifestará en el articulado del texto. Debe determinarse, asimismo, si dichas normas inspiradoras se consignarán en un preámbulo de la Carta Política o serán consagradas en el texto mismo de la Constitución. Considera difícil encuadrar en el Capítulo I, todas aquellas normas que configuren el Estado de Derecho, bajo la nomenclatura de "Estado, Gobierno y Soberanía" por lo que propone que su título sea el de "Fundamentos Básicos de la Constitución" o "Disposiciones Comunes o Generales", en razón de que con la actual nomenclatura se tenderá, naturalmente, a vincular el desarrollo de toda la idea de derecho con los conceptos que en ella aparecen.

Sugiere que a continuación del Capítulo Preliminar, se incluyan los relativos a la Nacionalidad y Ciudadanía, Garantías Constitucionales, la parte orgánica de la Constitución y las normas relativas a la reforma del texto constitucional.

Estima que, dentro del deseo de fundar un Estado nuevo, dotado de elementos modernos para su desarrollo, debe consignarse un precepto, tal como lo señaló el señor Díez, en el sentido de que el Estado debe tener una postura activa destinada a remover los obstáculos que impidan el desarrollo integral de la personalidad, todo ello, con el objeto de evitar, en los preceptos siguientes de la Carta Fundamental, repeticiones innecesarias.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera muy convincentes las observaciones formuladas por don Alejandro Silva y agrega que el Capítulo I debe contemplar un exordio que contenga la parte programática o declaración de principios que informarán nuestro futuro ordenamiento, como por ejemplo, el que el Estado tendrá como deber primordial la erradicación de la miseria; o que su estructura descansará en una concepción humanista y cristiana del hombre y de la sociedad; o bien, la idea de que el Estado debe lograr un desarrollo económico y social a través de una mejor utilización del territorio y de sus recursos, etcétera.

En consecuencia, sugiere adoptar, como procedimiento, las sugerencias formuladas por el señor Silva Bascuñán.

El señor GUZMÁN es de opinión que la Constitución se inicie con disposiciones normativas y se mantenga en ese plano durante todo su desarrollo, en atención a que una declaración de principios adolece del inconveniente que se traduce en la dificultad de armonizar no sólo el lenguaje que se emplee, sino el matiz que se dé a cada concepto y la cantidad de principios que se quiera consagrar.

A su juicio, la Constitución debe contemplar los mecanismos necesarios para asegurar, en el plano jurídico, los principios que se tengan en el ámbito filosófico, es decir, deben arbitrarse los medios que garanticen la acción de los gobernantes para lograr el bien común.

El fin del Estado, continúa el señor Guzmán, es el bien común y, a su juicio, este concepto sí debe consagrarse en el texto constitucional, pero otro tipo de declaraciones, en las cuales hay absoluto acuerdo, no es necesario preceptuarlas ya que, si de alguna manera ellas no logran eficacia jurídica a través de mecanismos adecuados, no pasarán de ser simples disposiciones programáticas y, a lo más, servirán de elemento para la historia fidedigna del establecimiento de la Constitución. Y si tales mecanismos existen en grado suficientemente eficaz, un preámbulo doctrinario se hace innecesario.

Por las razones anotadas, manifiesta sus dudas acerca de la conveniencia de la proposición del profesor Silva Bascuñán en orden a consagrar un preámbulo que contenga declaraciones de principios en el texto constitucional.

El señor DÍEZ declara que en el transcurso del estudio del documento que ha elaborado, se le produjeron las mismas dudas a que ha hecho referencia el señor Guzmán y llegó a una conclusión similar.

Estima que en la proposición del señor Silva Bascuñán debe incorporarse el concepto del bien común, pues precisamente el Gobierno que originó la crisis, sostenía que la finalidad de su acción era transformar nuestro país en un Estado socialista y no propender al bien común; todo ello, contraviniendo el espíritu de la Constitución y no su letra, al no existir ningún precepto expreso en el cual se señalara esta finalidad del Estado.

Asimismo, sostiene que deberían consultarse dentro del Capítulo I algunos conceptos de orden internacional al igual que la Constitución alemana y otras más modernas que la nuestra.

Estas son, a su juicio, las materias que deben consagrarse en el Capítulo I, excluyendo aquellas que, si no encuentran una implementación adecuada en nuestro ordenamiento, perderán toda eficacia. Además, muchas de estas declaraciones tendrán una explicitación cuando se traten temas tales como los derechos humanos, libertades individuales, el poder político, etcétera.

A continuación, el señor EVANS se declara contrario a redactar, como primera meta de la elaboración del texto, un preámbulo que contenga estas ideas, ya que éste debe surgir una vez que se haya terminado el texto normativo y es necesario que sea, en su opinión, una exposición ordenada respecto de cuál es el fondo ideológico, político, jurídico y de ciencia política que inspira a nuestra Carta Fundamental.

A su juicio, el texto constitucional debe acompañarse de un preámbulo que sirva, a gobernantes y gobernados, como marco de referencia dentro del cual se desplace el ordenamiento jurídico o la convivencia social; y, más aún, dicho preámbulo debe servir de referencia al ideal de derecho que para un futuro previsible se puede plantear como válido la comunidad chilena.

En el mismo orden, estima que si en el preámbulo se van a expresar las bases esenciales de nuestro ordenamiento jurídico, en el artículo 1º del texto, deberán contenerse preceptos que tengan alguna significación o efectos jurídicos. El Capítulo I, continúa, debe ser, como todos los demás, normativo, escueto y no discursivo.

Para el caso de que se acoja la idea de incorporar un preámbulo, agrega, deben establecerse, en él, que sus disposiciones, conceptos o ideas matrices tendrán, para el intérprete, para el legislador o para los tribunales, la misma fuerza obligatoria que las demás normas que contemple nuestra Constitución, otorgándole, en consecuencia, la misma jerarquía constitucional que al resto del articulado. Así se evitará, en el futuro, los conflictos que puedan suscitarse en orden a determinar qué quiso decir el constituyente.

Por lo expuesto, propone discutir la conveniencia de consultar en la Constitución un preámbulo o texto preliminar que contenga estas ideas de carácter doctrinario.

El señor SILVA BASCUÑÁN declara, a continuación, que su indicación está destinada a no constreñir el primer capítulo, solamente a aquellas materias que dicen relación con el título "Estado, Gobierno y Soberanía" sino que, por el contrario, deben incorporarse en él otras normas que, consideradas su jerarquía e importancia, deben estar en este primer Capítulo.

Siguiendo la línea de las constituciones modernas, el Capítulo I debe contener los principios que informan la posición de Chile en el campo internacional, como también, las reglas que, aunque ya incorporadas en la actual Constitución, deben, por su riqueza y generalidad, que rebasa cualquier disposición o institución de carácter particular, estar consignadas en él, como por ejemplo, el N° 16, inciso segundo, o el N° 17 del artículo 10, y los artículos 22 y 23 del texto actual; disposiciones que se introdujeron como enmienda a la Constitución y que fueron incorporadas en ese capítulo no obstante que exceden su normatividad por ser las bases esenciales de todo ordenamiento constitucional.

Insiste en que a fin de evitar repeticiones innecesarias en el articulado del texto constitucional, esos principios esenciales deben consagrarse en el Capítulo I.

En seguida, estima que todas las disposiciones constitucionales tienen que articularse de manera que no se cree el problema del grado de obligatoriedad jurídica de la norma o precepto de que se trate; como también, es importante la existencia de normas cuya riqueza generadora de consecuencias jurídicas sea de tal modo consagrada dentro del texto, que constituya un llamado a toda la comunidad para que ajuste su acción a dichas reglas y no queden, éstas, referidas sólo a una institución o a una autoridad del campo social.

Por las razones anotadas, es de opinión que el Capítulo I está llamado a ser el más eficaz para la grandeza y perfección del texto constitucional y debe continuarse su estudio incorporando sólo aquellos preceptos que se consideren de tal grado de sustancialidad generadora de las normas que vendrán a continuación, que haga innecesaria su repetición a lo largo del articulado; todo ello, sin perjuicio de establecer, una vez terminado el estudio del texto y siempre cuando se estime indispensable, un preámbulo explicatorio de esta reforma constitucional.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que la indicación formulada por el señor Evans, facilita el trabajo de la Comisión habida consideración de que, por las intervenciones precedentes, se deduce que existe consenso en la necesidad de establecer un preámbulo en el texto constitucional. Este hecho, continúa, libera a la Comisión de formular algunas declaraciones que podrían ser simplemente programáticas en el Capítulo I.

Se manifiesta absolutamente partidario de que la Constitución contenga un preámbulo ya que no se trata sólo de elaborar un nuevo texto constitucional sino de crear una nueva mentalidad en la nación, y tanto el país como la Honorable Junta de Gobierno se sentirían frustrados si el nuevo texto no contuviera ideas tales como aquella de que la estructura constitucional descansará en una concepción humanista y cristiana del hombre y de la sociedad. Advierte que si estos conceptos hubieren estado incorporados en la Constitución de 1925, el gobierno marxista habría sido absolutamente contrario al ordenamiento constitucional y se habría dispuesto de valiosos recursos para hacerle presente esta conducta a fin de que rectificara su programa de Gobierno, para ajustarlo al sentir de las grandes mayorías nacionales.

Por las consideraciones anteriores, sugiere que se acepte la proposición formulada por el señor Evans en sus dos aspectos: primero, partir de la base de que la Constitución contendrá un preámbulo, y segundo, que ese preámbulo será elaborado una vez que se concluya la redacción del texto.

El señor DÍEZ estima que las posiciones de los señores Evans, Guzmán y Silva Bascuñán y la suya, no son contradictorias, y todos están por que la nueva Constitución contenga un preámbulo en el que se consagren las ideas a que se ha hecho mención; más aún, cree que existe consenso en que dicho preámbulo debe estudiarse una vez que, como expresó el señor Evans, se encuentre terminada la redacción del texto, a fin de que de su lectura, fluya el espíritu que ha animado a la Comisión en la elaboración del proyecto. Pero, ello no es óbice, en su opinión, para que ciertos principios se consignen en el articulado por el efecto generador de interpretaciones que tienen.

Estima que, sobre esta materia, debe adoptarse una determinación: o se establecen los principios en que se basa la Constitución cuando corresponda en sus instituciones, o se consagran esos principios fundamentales en el



Capítulo I. Por ejemplo, la independencia del Poder Judicial, ¿figurará en las normas que competen a dicho Poder o dentro del aspecto doctrinario de la independencia de los Poderes Públicos, que estará en el Capítulo Primero?

Con respecto a la generación del Poder Público que debe emanar del pueblo, el único que puede delegar el poder, ¿estará en la generación de los Poderes Públicos o en los principios generales del Capítulo Primero?

Acepta en principio la idea de un primer capítulo de declaraciones generales, porque hace más expedito todo lo dispositivo y no habrá necesidad de volver a explicar aquellos principios ni de invocarlos, porque ellos habrán sido consagrados en el Capítulo Primero.

Cree que cualquiera que sea la solución que adopte la Comisión, en el Capítulo Primero no pueden dejar de establecerse algunos conceptos. El más obvio de todos es el de que la finalidad del Estado debe propender al bien común. A su juicio, ello debe materializarse en una disposición, y no sólo constituir una declaración del espíritu que sirva para interpretar toda una disposición constitucional.

Estima que las Constituciones de los pueblos de larga tradición jurídica, como la chilena, aunque no tengan sanción o medios de coerción, tienen importancia para el entendimiento de otras disposiciones constitucionales, por el principio de que debe buscarse la coordinación y la armonía de las disposiciones para interpretar su sentido. De manera que establecer normas generales ofrece la ventaja de facilitar una recta interpretación de todas las normas de la Constitución, ya que es distinto buscar coordinación entre algunas disposiciones a obtener su interpretación con declaraciones teóricas o con preámbulos que no tienen forma de ley, que solamente van a indicar su espíritu. La otra fuente de interpretación, tan importante como la concordancia entre las disposiciones, exige que algunas materias fundamentales estén incluidas en las dispositivas de la Constitución.

Por ello, es de opinión que la Constitución contenga un preámbulo y que éste sea discutido una vez terminada la redacción.

En seguida, en cuanto al capítulo primero, sugiere posponer su discusión, a fin de meditar acerca de la conveniencia de tratarlo siguiendo un criterio clásico en el sentido de incluir los principios en cada una de las instituciones, o si valdría la pena un capítulo primero con declaración de principios generales que informen la Constitución.

El señor LORCA estima que es ésta la oportunidad de que en nuestra Carta Fundamental exista un preámbulo, dadas las circunstancias que se han vivido y las tergiversaciones que se hicieron de todo el espíritu de la Constitución durante el régimen de la Unidad Popular.

Ahora bien, considera que ese preámbulo debe, también, contener

formulaciones concretas y precisas para establecer, como decía el señor Díez, el ideal de derecho a que aspira el constituyente, y que sea, asimismo, una fuente a la cual se pueda acudir en la interpretación de las normas constitucionales.

El preámbulo, continúa, debe ser muy preciso y tener su inspiración en la declaración de principios hecha por la Junta de Gobierno, que es muy rica en su contenido, en todo lo que dice relación con la filosofía política que ella significa. Dicha declaración podría constituir una fuente bastante completa para el preámbulo, adaptándola naturalmente al aspecto jurídico en su forma integral.

También el Capítulo Primero debe contener disposiciones generales y contemplar todos aquellos preceptos que informarán, en general, la preceptiva constitucional.

Le parece fundamental establecer los fines del Estado de manera precisa, en atención a que en ello va a estar consignado el sentido futuro de la aplicación de la Constitución en determinadas materias, sobre todo en el aspecto relacionado con la posición económica que sostendrá el Estado. Por ejemplo, en el artículo 10 número 14, se señalan algunas ideas generales como la justa participación en los beneficios que de la actividad provengan: o sea, la libertad de trabajo y su protección. Allí se señala un principio muy general que, tal vez, debería quedar entre las finalidades del Estado. Del mismo modo, en dicho artículo se habla de la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes. En su opinión, esta es una idea interesante de consignar como una de las finalidades del Estado.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que, al parecer, existe unanimidad en orden a establecer un preámbulo en el texto constitucional y, a su juicio, dicho documento debiera estudiarse una vez terminado el trabajo de redacción del texto de modo de tener una visión de conjunto de la obra desarrollada. Le parece que ese preámbulo no debe contener el ideal de derecho, que debe estar en el contenido del texto, sino que expresar la inspiración del ideal constitucional.

El señor OVALLE cree que en este debate previo al estudio particularizado de las disposiciones constitucionales es preciso que cada uno de los miembros de la Comisión deje constancia de su pensamiento sobre lo que debe ser la Constitución y el propósito y sentido de esta tarea. En otras palabras, no se va a elaborar una Carta Fundamental pensando sólo en los artículos que el texto constitucional deberá contener, sino que, a través de tales preceptos, se traducirán los propósitos de cada uno, de acuerdo con su leal saber y entender.

En su opinión, una Constitución no es, de ningún modo, un documento de divulgación teórica ni tampoco un tratado de derecho constitucional, sino que ella es, simplemente, un conjunto de normas fundamentales. Por

consiguiente, entiende que, con preámbulo o sin él, el trabajo de la Comisión se reduce a redactar normas que tiendan a darle al país una estructura básica, ágil, efectiva y capaz de orientar, con sus mecanismos, la acción positiva del Estado.

Por ello, se manifiesta contrario a toda declaración de principios que no pueda traducirse en una norma concreta. En otras palabras, es partidario de que, de las propias normas que en la Constitución se establezcan, aparezca la inspiración matriz que la contiene. Si un principio va a constituir, de alguna manera, una orientación puramente teórica para los gobernantes del futuro, la Constitución estará pretendiendo regular la vida futura por los conceptos que hoy están vigentes. Sería como pensar que esta generación, y concretamente los constituyentes de 1974, tienen una categoría superior a los gobernantes e inclusive a los constituyentes del futuro. Es decir, cada generación debe manejar su Gobierno en la forma que se ajuste a las ideas, principios, técnicas, mecanismos, adelantos y espíritu de la época en que le toca gobernar.

Por lo anterior, estima que todas estas declaraciones teóricas y doctrinarias no son propias de una Constitución. De ninguna manera ello quiere decir que los constituyentes de esta hora no se sientan imbuidos de esos principios, pero éstos deben traducirse en las instituciones que la Constitución crea y norma. Por ejemplo, ¿cómo no va a ser precisa la norma que establezca que Chile es una democracia? ¿Será necesario decir en la Constitución lo que significa el régimen democrático? o bien, ¿decir cuáles son las condiciones indispensables para que ese régimen democrático funcione? o más aún, ¿establecer los fines que debe perseguir la democracia, cuando ellos se precisarán en estos debates o, si se acuerda, en el preámbulo correspondiente? Porque la Constitución, continúa el señor Ovalle, no está ni debe estar destinada a determinar, en sí misma, el concepto de democracia, sino que dar al país una estructura que sea capaz de desarrollar el Gobierno dentro de las normas que la democracia impone en cuanto democracia significa un régimen de libertad. Y por cierto, si es un régimen de libertad, de soberanía popular; o si reconoce en el pueblo el derecho de mandar, reconoce en éste, también, al único depositario del poder y al único capaz de generar las instituciones y los órganos representativos.

A continuación, expresa que no desea pronunciarse sobre otros problemas planteados en el debate, ya que estima que un deber elemental hacia la tarea que se le ha confiado a esta Comisión, obliga a meditar profundamente sobre estos aspectos. Por ejemplo, la idea del señor Díez, o más bien la duda que planteaba, en orden a que si todos los principios fundamentales relativos a las distintas instituciones que crea la Constitución se han de contener en disposiciones que se dicten o incorporen al Capítulo Primero; o, si por el contrario, se incorporarán al tratar de cada una de las instituciones que serán incorporadas en la Carta Fundamental.

El señor GUZMÁN expresa que, en primer lugar, es necesario reafirmar lo que se ha dicho en el sentido de que la Constitución debe ser estrictamente normativa y no programática. A su juicio, la redacción que se dio al capítulo de las garantías constitucionales con ocasión de la reforma de 1970, —el estatuto de garantías constitucionales—, le restó a nuestro texto constitucional su carácter escueto. Como se sabe, ello se hizo por necesidades apremiantes de carácter político, cuando se quiso poner un dique a un gobierno de cuya vocación democrática no se confiaba. Pero, ahora, con mayor tranquilidad y tiempo, es preciso convenir en que el mecanismo jurídico que se usó en esa oportunidad no fue el más adecuado. Es de parecer que no se debe dar lugar a que existan demasiadas declaraciones programáticas en la Constitución que disten mucho de la realidad, ni invitaciones al Gobierno sobre lo que debe o no debe hacer, porque eso tiende, incluso, a desacreditar el régimen jurídico imperante. Cree que cuando entre el texto legal y la realidad hay una diferencia muy grande, se llega a las llamadas "Constituciones Nominales"; es decir, una discordancia entre el texto mismo y los principios o ideas a las cuales se aspira. En ese sentido, estima que existe consenso entre los miembros de la Comisión, por lo que el problema de dar a conocer estas aspiraciones a la opinión pública, en su opinión, debe dilucidarse con posterioridad a la redacción del texto mismo.

Propone en seguida, como norma de procedimiento, darle a la Constitución un carácter estrictamente normativo, preceptivo, no programático, y dejar para posterior dilucidación, el contenido que tendría un eventual preámbulo, respecto de cuya conveniencia, en principio, la mayoría está de acuerdo; pero, como no es problema de decidirlo hoy, tal vez al término de la elaboración del texto constitucional se podría concluir en que basta con un preámbulo desarrollado o escueto, o, incluso, en que resulta innecesario o que es distinto de aquel en el cual se piensa ahora.

A continuación, manifiesta que, a su juicio, no deben confundirse los principios de un Estado con los principios de un Gobierno, y aunque es bastante obvia la distinción, estima que es atingente con el dilema que preocupa a la Comisión. En la declaración de principios del Gobierno actual se contienen ideas de lo que debe ser un Estado, pero, también, se descende a formulaciones de lo que el Gobierno considera que debe ser su cometido en esta hora. No es simplemente una declaración de principios fundamentales de un Estado. Cree que lo anterior equivale a lo que vendrían a ser los postulados de cualquier corriente de opinión que alcance el Gobierno o que desee alcanzarlo, pero no son propiamente los principios fundamentales de un Estado.

En consecuencia, en la Constitución sólo pueden consagrarse aquellos que sean realmente principios fundamentales del Estado, inspiraciones del ideal de derecho, del cual no puede separarse después— se supone— ningún gobernante. En esta materia, continúa, debe actuarse con modestia y con una visión de futuro amplia, en términos de no pretender que lo que se

considera hoy como la mejor formulación de Gobierno quede inserta en la Constitución de manera de identificar al Estado con la forma de Gobierno que, según la visión del constituyente, sea la más cercana a un ideal de perfección.

Las declaraciones de principios deben limitarse sólo a aquellos que son fundamentales del Estado; y sobre este particular, declara que ellos deben ser claros y definidos, ya que desde 1925 hasta ahora, el mundo ha sufrido un problema de Torre de Babel, como es la imposibilidad de entenderse en el lenguaje. Hace algún tiempo la gente divergía en ideas y además en el lenguaje. Entonces, se llamaban de una manera unos y de otra manera otros, y la gente entendía que con el lenguaje expresaba ideas divergentes. Con el transcurso de los últimos años, ello se terminó. Ahora todos son democráticos. La democracia se ha dividido en "democracias populares", "democracias liberales", etc. Cada uno apellida la propia y a la otra según quiera desprestigiarla. Pero todos se consideran demócratas, sin excepción; todos se consideran nacionalistas, sin excepción. El nacionalismo va desde lo que puede ser un nacionalismo concebido al estilo de los regímenes europeos: italiano, alemán, de preguerra, hasta lo que puede ser un régimen nasserista, que ha derivado a lo que después pueden ser los regímenes modernos en América Latina, en que con orientaciones completamente distintas, Chile, Perú, Brasil, se autodenominan nacionalistas, lo que, a su juicio, hace que el sólo término no baste para definir una orientación en forma precisa.

Igualmente, la noción de "bien común" carece de significación si no se le define, ya que, si bien todos la admiten desde su propia concepción; esto es, liberal o cristiana, colectivista, etcétera, no hay nadie que sostenga que el Estado no debe propender al bien común. Pero es completamente distinto entender el bien común como la suma de los intereses individuales, que entenderlo como la necesidad de configurar un orden social que permita a todos y a cada uno alcanzar su bien personal; o de entenderlo como un bien colectivo que anula o arrasa con el bien individual y lo subordina por entero. Son tres concepciones que si no se especifica hacia cuál se tiende, no tendrá ninguna relevancia su establecimiento en el texto constitucional.

Lo segundo que debe contener una declaración de principios fundamentales del Estado, son los mecanismos que los hagan eficaces, porque, de lo contrario, no prestarán ninguna utilidad, como ocurre en ciertos principios contenidos en la actual Constitución. El artículo 4º consagra un principio fundamental de Derecho Público, que debe ser inspiración de todo Gobernante; pero ya se ha visto que la falta de mecanismos para hacerlo efectivo llevó a que se le vulnerara sin que mediara recurso alguno para sancionar sus violaciones.

En seguida, expresa que es indiscutible que del artículo 39, N° 2, los constitucionalistas desprenden que nuestra Constitución consagra un régimen presidencial, sin que ello esté declarado, ya que la forma en que se

establece el juicio político respecto de los Ministros de Estado abona este punto de vista, aunque lo matiza de alguna manera, pero, con todo, se desprende del texto mismo, porque hay normas preceptivas que así lo indican.

No obstante declararse cristiano y adherir integralmente la declaración de principios de la Junta de Gobierno, advierte la inconveniencia de hacer constar en la Constitución estos principios toda vez que se tendría que ser consecuente con una disposición que garantizara que quienes lleguen al ejercicio del poder deben compartir la doctrina que de ellos emane, e incluso tienen que jurar lealtad a ella, porque si es doctrina del Estado no se puede suponer que, acto seguido, cuando el Estado establezca los mecanismos de poder, va a permitir que acceda a él una persona que no comparta lo que son sus principios fundamentales. En consecuencia, hay que tener mucho cuidado con lo que se establece en ese sentido y la forma eficaz cómo después se garantiza, ya que, de lo contrario, esas disposiciones tendrán solamente un valor programático.

A continuación el señor DÍEZ declara que, en su opinión, el hombre moderno utiliza palabras sin precisar mucho el contenido de cada una; la diferencia entre lo programático y lo dispositivo no es nunca muy claro, por lo que hay que analizar cada disposición para ver si se trata de un artículo de carácter programático o de un precepto impositivo. Por ejemplo, si se dice que el Estado debe propender al bien común o a la participación y no se señala ni sanción ni mecanismo, ello aparece como una declaración programática para algunos, y para otros, como una disposición imperativa, posición esta última, a la cual él se adscribe. La ley futura, continúa, debe someterse al concepto básico de participación. Si se aparta de él, puede ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad; del mismo modo, las autoridades que en el ejercicio del poder vulneren este principio, deben ser sancionadas y sometidas a proceso.

En seguida, se manifiesta en desacuerdo con la posición de que no vale la pena establecer en la Constitución normas que no impongan mecanismos o sanciones, ya que al consagrar en el texto algunas disposiciones con esas características, ellas serán orientadoras de la vida de la Constitución, de la jurisprudencia y de la vida política.

Declara que, en su opinión, es necesario definir y precisar las ideas con claridad de manera de que cuando se emplee, por ejemplo, la expresión "bien común" este concepto se pueda enriquecer, posteriormente, con toda la experiencia que la observación práctica de los hechos vaya arrojando. Por lo mismo, es partidario de establecer ambos sistemas en el texto constitucional: declaración de principios y parte dispositiva, ya que, por ejemplo, la idea del bien común puede ser desarrollada y enriquecida a través del articulado del texto. De manera que manteniendo la esencia de ciertas disposiciones y conceptos, exista toda la libertad para que se vayan enriqueciendo y que tengan, también, las limitaciones consiguientes para lo

que requiera procesos más lentos: reformas constitucionales o reformas del preámbulo, de suerte que la comunidad tenga conciencia de sus propios cambios. Confiesa que una de las cosas que más le preocupa es que la colectividad, cuando cambie este concepto humanista por otro, tenga conciencia de lo que está cambiando y que, en consecuencia, necesita modificar o el preámbulo o la declaración de principios de la Constitución, y que no se pretenda usar esta misma Constitución concebida con un criterio humanista, para construir un régimen absolutamente contrario a la idea fundamental que tuvo en vista el constituyente de 1974. En este orden, el Gobierno anterior expresó que usaría la "legislación burguesa" para construir una sociedad totalmente contraria a la idea matriz de la Constitución, interpretación que es inaceptable.

En seguida, expresa que en su actuación como político, especialmente en los últimos años, ha advertido la necesidad de que la Constitución no sólo contenga instituciones y sanciones, sino también, algunas declaraciones de principios a fin de configurar las violaciones que, en su espíritu, se inflijan para precisar una inconstitucionalidad como norma de interpretación de otras disposiciones.

Por ello, cree que la materia en debate debe ser objeto de una profunda meditación. Hay demasiadas interrogantes envueltas en ella. No desea una Constitución tropicalizada, ya que se declara enemigo de las declaraciones teóricas; y, por el contrario, es partidario de una Constitución que establezca claramente las relaciones entre gobernantes y gobernados, de manera que si esa relación se modifica, el pueblo tenga conciencia de que para ello, debe acudir al ideal que informa el sistema jurídico y no como se pretendió hacerlo durante el gobierno anterior, sin su participación.

El señor SILVA BASCUÑÁN considera que un debate de esta naturaleza, en este momento, es extraordinariamente interesante y servirá a los miembros de la Comisión para ir aunando criterios.

En seguida, expresa su deseo de revisar el significado de la palabra "normativo", en atención a que pareciera —y emplea el término "pareciera" ya que le asiste la seguridad de que, en esta materia hay absoluta coincidencia— tener distinto sentido en el pensamiento del señor Guzmán y en el suyo propio. En su opinión, normativo es toda regla de comportamiento social que obligue a los gobernantes y a los gobernados; y no es normativo sólo lo que simplemente es organizador e instrumental de una institución. Por lo tanto, no se debería rechazar y dejar al margen de la Constitución todo cuanto no fuera directamente institucionalizador, en el sentido de organizador, de estructurador, pues lo normativo, en la Carta Fundamental, no es sólo eso, sino todas las reglas de comportamiento que van a obligar a gobernantes y gobernados.

En consecuencia, no hay que pensar que todo juicio objetivo de valor es programático. Hay ciertos juicios de valor que deben afirmarse, que tienen

gran relevancia y que son generadores de normas, o sea, generadores de comportamiento, y ellos deben ser consignados sin confundirlos con las meras aspiraciones programáticas; es decir, con los ideales de finalidad o de meta.

En su opinión, ya quedó superada la idea de que las Constituciones sólo podían tener un aspecto puramente organizador, en el sentido de estructurador de las instituciones. La experiencia francesa de la Tercera República, fue, a este respecto, por excepción muy feliz, pero, incluso en el origen del constitucionalismo, luego de que los constituyentes de 1787 — dentro de un criterio análogo, pese, a los casi dos siglos de diferencia— creyeron lo mismo que ahora está pensando el señor Guzmán en el sentido de que sólo bastaba organizar las instituciones, ya en 1791 hubo que incorporar diversas enmiendas a la Constitución, precisamente, porque se dieron cuenta de que un texto de esta índole no podía funcionar sólo expresando instituciones, pues esto se halla muy en la lógica de un pensamiento del cual el señor Guzmán está completamente alejado, en el sentido de que el Derecho es nada más que una jerarquía de normas desprovistas de finalidad y carentes de aspiración. A su juicio, no bastan las reglas organizativas para elaborar una Constitución y dar a conocer la finalidad del constituyente; por ello, y al estar cierto de que no hay ninguna discrepancia sustancial entre el pensamiento del señor Guzmán y el suyo propio, opina que la aparente divergencia irá desapareciendo en el curso del debate y que se llegará a la conclusión de que hay ciertos principios o bases esenciales que son generadores de normas y que vale la pena consignar en la Carta Fundamental, por las razones que daba el señor Díez. Manifiesta que quien haga la historia de estos tres últimos años concluirá en que no sólo fallaron las instituciones organizativas y estructurales, sino que la tradición de la democracia se expuso precisamente porque tal vez faltaban algunas normas esenciales de esta índole, las que deben ser incorporadas ahora en nuestro ordenamiento fundamental.

El señor ORTÚZAR (Presidente) propone, a continuación, adoptar los siguientes acuerdos: 1) que la Constitución contenga un preámbulo; 2) que dicho preámbulo se redacte al término del trabajo de la Comisión; 3) que la Carta Fundamental tenga un carácter esencialmente normativo o preceptivo. Y usa el término "esencialmente", porque en el debate se ha dejado establecido en forma clara y evidente que muchas veces será difícil precisar hasta dónde una norma es realmente normativa y hasta qué punto tiene carácter de programática; pero en el ánimo de la Comisión está el de que aquella tenga un carácter normativo y preceptivo. Por último, propone considerar el Capítulo I en la próxima sesión con mayor estudio, a fin de establecer si se consagrará dentro del tradicional "Estado, Gobierno y Soberanía" o si— como parece ser el criterio de la mayoría de los miembros de la Comisión— en dicho Capítulo se contendrán los principios fundamentales.

—Así se acuerda.



El señor GUZMÁN señala que cuando postula a que sólo se contengan ciertos principios esenciales, se refiere a los que son principios fundamentales del Estado y a que se contengan con la mayor claridad posible.

A continuación, deja constancia de que no es que piense que todo principio fundamental del Estado que no pueda hacerse efectivo a través de una sanción o de una institución concreta tenga que excluirse de la Constitución. A su juicio, lo que debe quedar marginado es lo que no sea principio fundamental del Estado, sino simple principio de gobierno.

Estima que respecto de los principios fundamentales del Estado que se hagan constar, en lo posible, siempre se busque un mecanismo que los haga efectivos por la vía de la sanción. A este respecto, advierte el ejemplo de la Universidad Católica, la que, sin haber reformado sus estatutos, en un instante de hecho, dejó prácticamente de ser católica. Si había dejado de ser católica, era porque ciertos mecanismos permitían en buena medida tener acceso al poder a personas que se declaraban marxista-leninistas y, por lo tanto, ateas. Considera difícil que una universidad pueda ser católica si su Rector o sus Decanos en nada creen. ¿Qué ocurrió? Que ninguna de estas personas le asignaban mayor importancia a los Estatutos; sólo les interesaban los preceptos que daban ciertas facultades y permitían ejercerlas. En determinado momento, éstas recaían en un marxista, el que no reparaba en ejercerlas, sobre la base de que tenía derecho a hacerlo por haber sido elegido conforme a las normas del Estatuto relativas a la designación de representantes.

En consecuencia, sólo desea hacer presente su inquietud en el sentido de que todas estas normas deben ser respaldadas mediante el establecimiento de sanciones e instituciones que garanticen su cumplimiento, ya que si quedan en la mera declaración, y aunque se trate de principios fundamentales del Estado, en la práctica podrán ser fácilmente burladas.

El señor LORCA expresa que al referirse a la declaración de principios del Gobierno, lo hace, naturalmente, en cuanto ello involucra las afirmaciones que se formulan en lo que atañe al Estado en sí. Es evidente que una Constitución puede hacerse para determinado Gobierno; pero también es necesario recalcar que en el análisis que se haga, deberán considerarse las normas generales, los principios que se invocan en esa declaración y que son precisamente los que van a proyectar el trabajo de este Gobierno hacia el futuro.

En seguida, el señor OVALLE deja constancia que la idea de que en la Constitución se contemple un preámbulo, no importa un acuerdo definitivo de la Comisión y puede, por lo tanto, ser modificado y revisado.

—Así se acuerda.

El señor EVANS sugiere la conveniencia de contar con el mayor número posible de textos de constituciones modernas, europeas, latinoamericanas y del Tercer Mundo, indicación que hace suya el señor Guzmán proponiendo, a su vez, solicitar a las Embajadas acreditadas ante nuestro Gobierno, un ejemplar de ellas para la Secretaría de la Comisión.

—Así se acuerda.

Ante una consulta del señor EVANS relativa a la impresión de las actas de la Comisión, el señor EYZAGUIRRE (Secretario) expresa que, sobre este particular, conversó con el señor Guillermo Bruna, Jefe del Gabinete del Ministerio de Justicia, quien se manifestó de acuerdo en que la impresión de las actas debe ser hecha por el Instituto Geográfico Militar, para lo cual el señor Ministro oficiará a dicha repartición a fin de confeccionar un número reducido de estos documentos.

Finalmente, se suscita un breve debate sobre la inconveniencia de dar publicidad a las actas en esta etapa del trabajo de la Comisión, acordándose arbitrar los debidos resguardos para que ello no suceda.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

# **REPÚBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

### **SESIÓN 38ª, CELEBRADA EN MARTES 7 DE MAYO DE 1974**

Exposición del Presidente de la Confederación Única de Colegios Profesionales de Chile, don Eduardo Arriagada, acerca del memorándum elaborado por la Comisión que contiene los principios y metas fundamentales que habrán de inspirar la nueva Constitución Política del Estado.

Indicaciones de los señores Evans y Silva Bascuñán para redactar el Capítulo Preliminar de la Nueva Constitución.

Continúa la discusión del Capítulo Preliminar de la nueva Constitución Política del Estado.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros, señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa como Secretario el señor Rafael Eyzaguirre E.

Asiste especialmente invitado, el señor Eduardo Arriagada Moreno, Presidente de la Confederación Única de Colegios Profesionales de Chile.

El señor ORTÚZAR (Presidente). — Declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

Expresa que en la presente sesión corresponderá oír al señor Eduardo Arriagada Moreno, Presidente de la Confederación Única de Colegios Profesionales de Chile, en conformidad al acuerdo adoptado por la Comisión en el sentido de conocer la opinión de los representantes de las principales actividades nacionales, en relación con el Memorándum sometido a la consideración de la Junta de Gobierno, que contiene los principios y metas fundamentales que habrán de inspirar la nueva Constitución Política del Estado.

El señor ARRIAGADA agradece la invitación que se le ha formulado y hace presente, al mismo tiempo, que en atención al escaso tiempo de que ha dispuesto para imponerse del contenido del Memorándum de la Comisión, no se encuentra en condiciones de plantear la opinión o puntos de vista de los diversos Colegios Profesionales sin contar, previamente, con un plazo prudente que permita a la organización que representa estudiar dicho documento y entregar, en seguida, sus conclusiones a esta Comisión.

El señor ORTÚZAR (Presidente). — Explica al señor Arriagada que no existe ningún inconveniente por parte de la Comisión para reiterarle, en una ocasión próxima, la invitación pertinente, con el objeto de escuchar las opiniones de la entidad que representa, y considera que, para tal efecto, podría disponer de un plazo aproximado de treinta días, lapso que la Comisión estima adecuado para oír a los personeros de las actividades más importantes del país acerca del contenido del Memorándum.

El señor ARRIAGADA señala que el plazo de treinta días es suficiente y muy oportuno, por cuanto la Confederación Única de Colegios Profesionales de Chile celebrará una reunión en el mes próximo, con el fin de analizar todos los aspectos atinentes a las actividades de los respectivos Colegios Profesionales, tanto las que le competen en la hora presente como las que les corresponderán en el futuro.

Sin embargo, agrega que en esta sesión anticipará algunas apreciaciones de carácter general sobre el Memorándum en referencia, expresando, en primer término, que concuerda de modo fundamental con el planteamiento

que contiene ese documento básico, dado que él corresponde, realmente, a las ideas que deben inspirar una Constitución moderna e interpreta en tal sentido el pensamiento de los profesionales acerca de las necesidades y requerimientos del país, lo que no le causa mayor extrañeza, si se considera que los autores de dicho Memorándum son profesores distinguidos que han estado vinculados a sus respectivas entidades profesionales.

Destaca, a continuación, la ausencia que observa de un precepto constitucional que se refiera a la propiedad del Estado en determinadas áreas de la economía, pues, si bien es efectivo que se menciona la necesidad de consultar la defensa o garantía de ese derecho, no existe una referencia específica a la participación del Estado en la propiedad de cierto tipo de bienes.

El señor ORTÚZAR (Presidente) precisa que el Memorándum sólo contiene, en realidad, metas u objetivos de carácter muy general, pero que es de toda evidencia que el nuevo texto constitucional consignará los aspectos mencionados por el señor Arriagada, al referirse, específicamente, al actual artículo 10, N° 10, de la Constitución Política, atinente al derecho de propiedad.

Señala que, además, existe una Subcomisión Constitucional que se encuentra abocada al estudio de lo concerniente al derecho de propiedad, cuyo trabajo está muy avanzado y que propondrá determinadas directrices sobre la materia, las cuales serán consideradas en su oportunidad por la Comisión.

Informa que se estimó conveniente no anticipar una opinión en este aspecto, en razón de que no se encontraban en situación de hacerlo, ya que, probablemente, algunas especies de propiedad, que en la actualidad se reservan al Estado, como, por ejemplo, la explotación y prospección del petróleo, deben ser revisadas más adelante, por estimarse ello aconsejable o necesario.

El señor ARRIAGADA se refiere, en seguida, a la conveniencia de tratar en forma suficientemente amplia el tema de la educación, que en el Memorándum sólo se menciona al establecer "el derecho de los padres a educar a sus hijos". Considera que, tal como se preconiza el derecho del pueblo al libre acceso a la salud, así, también, debe consignarse el derecho a la educación para todos los habitantes del país, y a este respecto señala que constituye una profunda inquietud de la entidad que preside la instauración de un mecanismo educacional que realmente sirva a los objetivos de bien público, en reemplazo del actual, que es inoperante y significa el dispendio de cuantiosos recursos en una educación inadecuada.

Se complace, por otra parte, de comprobar que en el Memorándum se considera el poder social y concuerda plenamente con la diferenciación que se hace entre poder político y poder social, como, igualmente, con la

necesidad de establecer un mecanismo de participación del poder social en la conducción de los asuntos públicos. Señala que será muy grato a la Confederación de Colegios Profesionales aportar algunas sugerencias en cuanto concierne a la forma de participación del poder social, la que podría corresponder a determinados tipos de organismos sociales o a ciertas atribuciones o decisiones de los Colegios Profesionales, entre otros organismos, que significara verdaderamente una interpretación de dicho poder social a través de una administración adecuada.

Pregunta si el tema del sufragio universal se encuentra implícito en el contexto del Memorándum, pues, no se hace expresa mención de él en ninguno de los aspectos que se consideran en dicho documento.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que todo lo que se refiere al sufragio universal se encuentra inserto en forma implícita en el Memorándum y el tema ni siquiera ha sido objeto de discusión, por cuanto, podría afirmarlo, ningún miembro de la Comisión tiene alguna duda sobre esta materia.

El señor ARRIAGADA señala que otro aspecto sobre el cual formularán los profesionales algunas proposiciones o ideas, será el relativo a la descentralización y a las características que debe reunir un Poder Ejecutivo fuerte, de tipo presidencialista, con el objeto de impedir el antagonismo que surge entre ambos conceptos, ya que, a su juicio, la descentralización se dificulta en la misma medida que aumenta el poder del Ejecutivo.

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace presente al señor Arriagada que la Comisión ha despachado, recientemente, un proyecto de acta constitucional, que está considerando la Junta de Gobierno, por el que se modifica todo el régimen administrativo y de gobierno interior, precisamente, con el objeto de llevar a efecto la descentralización regional y administrativa del país.

El señor ARRIAGADA expresa que en algunas reuniones celebradas con personeros de la Comisión Asesora del Gobierno, que está colaborando en la descentralización, han surgido opiniones contradictorias respecto de cuál sería el poder central en relación con el poder regional, y por este motivo, formularán a la Comisión algunas sugerencias sobre el tema.

A continuación, se refiere al tema de la generación de la ley, señalando que, hace apreciable tiempo, los Colegios Profesionales plantearon al Congreso Nacional la conveniencia de que la discusión y estudio de los proyectos de leyes se llevara a efecto en el Parlamento con la participación de técnicos, que aportarían los elementos necesarios para que en el despacho de las normas legales se dispusiera de todos los elementos y antecedentes adecuados a cada materia o problema, asesoría ésta que, si bien es cierto que no se llevó a la práctica, es aconsejable consultarla, en forma permanente, pues, en esta forma, los Colegios Profesionales podrán hacer

llegar sus puntos de vista u observaciones a las iniciativas legales que se discutan en las Comisiones del Congreso Nacional.

Menciona, en seguida, como tema que preocupa a la institución que representa, el de la Contraloría General de la República. Expresa que concuerda con las ideas básicas que se esbozan en el Memorándum sobre este organismo, pero considera que su funcionamiento actual constituye un grave entorpecimiento en la administración del país, siendo necesario, entonces, dilucidar tanto el problema de la existencia de un organismo como éste, que controle pero que no administre ni dificulte el proceso administrativo, como ha ocurrido hasta la fecha, como el necesario establecimiento de los Tribunales Administrativos, que asuman la competencia sobre diversas materias que en la actualidad están confiadas a la Contraloría.

Hace referencia, a continuación, dentro del capítulo atinente a las bases para el desarrollo económico, a algunos párrafos relacionados con la participación de los trabajadores en la gestión y en el resultado de las empresas, y sobre este mismo aspecto pregunta acerca de los motivos por los que no se menciona la participación de los trabajadores en la propiedad de las empresas, y si se estimó conveniente eliminar el concepto de la propiedad.

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace presente que dicha materia se planteó en términos muy amplios y generales, pues, precisamente, si se hubiera mencionado la propiedad desde el primer momento, ello habría implicado la iniciación de un debate sobre la materia. Agrega que sólo se pretendió reflejar en el Memorándum cual era el espíritu de la Comisión, es decir, el de una participación amplia, y en todo caso, considera que, por lo demás, este tema será objeto del Estatuto de la Empresa, que lo está estudiando una Subcomisión designada por esta Comisión de Reforma Constitucional, aunque es efectivo que los principios de dicha legislación deberán encuadrarse dentro de los conceptos generales de la Constitución, pero, de ninguna manera, este aspecto se encuentra excluido.

El señor ARRIAGADA señala que los conceptos de propiedad, gestión y utilidad son las formas de participación en distintas medidas y niveles, sobre lo cual la institución que preside ha realizado estudios y discusiones numerosos, y por tal motivo hará llegar a esta Comisión sus observaciones al respecto.

Prosigue su análisis refiriéndose al capítulo final, atinente a la estabilidad de la democracia chilena, que expresa en su letra c) que la Constitución contemplará normas generales destinadas a asegurar que los partidos políticos se limitarán a actuar dentro de la órbita que le es propia. Considera que este precepto, como declaración no merece objeción alguna, pero que, en la práctica, será tarea muy difícil lograr que los partidos políticos puedan dejar de tener influencia en las decisiones o elecciones que se refieran a

problemas que esos mismos partidos están discutiendo en sus organismos internos. Agrega que, por otra parte, las personas que integran una entidad política discuten problemas o asuntos relacionados con sus respectivos gremios, en el seno de su colectividad política, y en alguna medida, adoptan decisiones conjuntas, trasladando, en esta forma, el problema político al gremio, aunque no exista la intención de alcanzar este efecto.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que el Memorándum no se anticipa a considerar este aspecto, y así lo menciona, especialmente, la nota con que dicho documento se acompañó a la Junta de Gobierno, puesto que si se hubiera considerado los medios o instrumentos para poner en práctica muchos de esos principios y conceptos fundamentales, en el hecho, se habría elaborado una parte apreciable de la Constitución, de manera, entonces, que tales mecanismos e instrumentos se contemplarían en forma paulatina.

El señor DÍEZ manifiesta que la materia en análisis tiene carácter legal y no constitucional, y señala, al mismo tiempo, que la generación de los poderes, de las autoridades, de los colegios profesionales y de los gremios, la propaganda electoral y sus limitaciones, la eliminación del sistema de listas de partidos, etcétera, significa, evidentemente, una despolitización, pero, de ningún modo, permite suponer que el ciudadano deberá hacer abstracción de sus ideas políticas, desdoblando su personalidad como político, como científico, industrial o comerciante. Agrega que, sin embargo, resulta posible que a través de la ley y no de la Constitución, se establezca una forma de generación de los poderes por intermedio de los sindicatos, gremios, establecimientos profesionales y educacionales y otros organismos, en los cuales, prácticamente, se impida la acción concertada en todo el territorio nacional, destinada a realizar una propaganda política determinada, y se evite la presentación de listas de partidos.

El señor ARRIAGADA expresa que, en realidad, sus observaciones reflejan sólo una preocupación respecto de una eventual norma constitucional sobre la materia, que pudiera resultar inoperante en la práctica si la forma en que se instituya no sea la más adecuada para fijar el sistema requerido.

El señor EVANS considera que uno de los aportes más valiosos que puede entregar la Confederación de Colegios Profesionales es precisamente, señalar cuáles son, a su juicio, los mecanismos adecuados para convertir en realidad ese postulado, ya que los dirigentes de los organismos profesionales están en inmejorables condiciones para aportar su caudal de experiencia a la Comisión en cuanto se refiere a evitar que la política mal entendida pueda llegar a infiltrarse en organizaciones de esta naturaleza y a alejarlas de sus verdaderas finalidades.

El señor ARRIAGADA agrega, en seguida, que también inquieta a los Colegios Profesionales el establecimiento de las normas constitucionales que permitirán la participación de los organismos de base social en forma



efectiva y operante, motivo por el cual se está estudiando la posibilidad de que las entidades profesionales estén en condiciones de cumplir un rol importante en el país, aspiración que anteriormente no pudieron realizar.

Se refiere, luego, a la incorporación de la tecnología a las normas constitucionales y destaca el hecho de que ella no aparece incluida, por lo menos, explícitamente en los conceptos del Memorándum en análisis, no obstante que existe conveniencia actual y futura en que la nueva Constitución instituya disposiciones atinentes a la defensa de la tecnología, pensando no solamente en la sociedad del presente, sino, también, en la que existirá dentro de muchos años más, que, es indudable, será muy diferente a la de hoy, ya que en ella tendrán importancia determinante los avances tecnológicos tales como la cibernética y las computadoras, que, en apreciable medida, reemplazarán al hombre y modificarán, probablemente, algunos de sus derechos. Agrega que el mismo documento se refiere a la necesidad de legislar sobre el medio ambiente, y estima que el problema supera este aspecto para trascender al problema ecológico general, e inclusive, a los derechos de la sociedad a defenderse, todo lo que, en esencia, constituye un tema apasionante sobre el cual propondrá algunas ideas concretas en una próxima ocasión.

El señor ORTÚZAR (Presidente) hace presente que el problema planteado por el señor Arriagada, desde luego reviste gran importancia y por ello la Comisión menciona en el Memorándum el problema de la tecnología y de la ciencia al referirse a las condiciones de idoneidad que la Constitución establecerá para desempeñar funciones y cargos públicos en general, en la administración pública, y aún en las decisiones para el desarrollo del país, y en los organismos de base social.

El señor ARRIAGADA manifiesta, finalmente, que, en su opinión, sería interesante que esta Comisión, integrada por juristas distinguidos, dispusiera del aporte de los técnicos, ingenieros científicos e investigadores, en cuanto se refiere a establecer en la Constitución futura ciertas normas atinentes al mundo moderno y a los permanentes avances de la ciencia y de la tecnología.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera conveniente que una Carta Fundamental moderna contemple algunas normas básicas relacionadas con la ciencia y la tecnología, y agradece, a la vez, al señor Arriagada su concurrencia a la Comisión.

En seguida, expresa que corresponde continuar ocupándose del Capítulo I del anteproyecto de Constitución Política del Estado, que se someterá a la consideración de la Junta de Gobierno.

Recuerda, al efecto, que en la sesión anterior se produjo acuerdo en el sentido de que la Carta Fundamental debe ir precedida de un preámbulo, que contenga los principios filosóficos o doctrinarios fundamentales que

habrán de inspirar su texto, como, igualmente, hubo consenso para que dicho exordio se redactara al término del trabajo de la Comisión. Agrega, finalmente, que quedó pendiente para la presente sesión el estudio del Capítulo I, en cuanto debe determinarse si dicho Capítulo se referirá, como tradicionalmente ha sucedido, a los conceptos de Estado, Gobierno y Soberanía, o contemplará, también, algunos principios básicos o fundamentales.

Informa que han sido presentadas a la Mesa dos indicaciones sobre esta materia, una, del señor Silva Bascuñán, y la otra, del señor Evans, las cuales trasuntan, junto al debate que tuvo lugar en la última sesión, que el propósito de la mayoría de la Comisión es que el Capítulo I contenga ciertos preceptos fundamentales.

Da lectura a las indicaciones formuladas por los señores Evans y Silva Bascuñán, cuyo texto se transcribe a continuación:

1. — Del señor Evans:

Artículo 1°. — El Estado de Chile es soberano. Proclama su adhesión a los principios y normas del Derecho Internacional y favorece la creación y fortalecimiento de organismos mundiales y regionales para preservar la paz e impulsar el desarrollo económico, social y cultural de las naciones.

NOTA: Podría considerarse la adhesión de Chile a los principios de la solución pacífica de los conflictos internacionales, del respeto a los tratados, de la no intervención y de la libre determinación de los pueblos.

Artículo 2°. — El territorio de Chile se extiende... (Agregar espacio aéreo y doscientas millas marítimas).

Artículo 3°.- El Estado de Chile y quienes ejerzan las diversas potestades públicas y administrativas, someten su acción al imperio de la Constitución y de las leyes. Chile es un Estado unitario formado por regiones dotadas de facultades y recursos para promover su desarrollo.

Artículo 4°. — El Estado de Chile sirve a todos los seres humanos que forman la comunidad nacional y ampara su dignidad y sus derechos inalienables. En consecuencia, la acción del Estado procura el pleno desarrollo de la persona humana y su participación activa en la vida cívica, social, económica y cultural, debiendo remover los obstáculos que limiten, en el hecho, la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos intermedios lícitos en que aquellas se integren.

Artículo 5°. — El Estado reconoce y ampara la acción propia de los grupos intermedios de la comunidad nacional y les garantiza una adecuada autonomía.

Artículo 6°. — La Soberanía reside en el pueblo elector el que delega su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece. El pueblo se reserva derecho a la iniciativa legislativa y el de resolver directamente, a través del plebiscito, las cuestiones que la Constitución señale.

Artículo 7°. — Los Poderes del Estado son independientes y corresponde especialmente al Poder Ejecutivo cautelar el pleno y libre ejercicio de las atribuciones que a aquellos compete y el cumplimiento de sus decisiones, acuerdos, resoluciones y sentencias.

Artículo 8°. — El Gobierno es republicano, democrático representativo y presidencial. Los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo son designados periódicamente por el pueblo en elecciones libres e informadas y mediante sufragio estrictamente secreto.

Artículo 9°. — (El actual artículo 3° de la Constitución, reemplazando o clarificando la sanción que contiene).

Artículo 10°. — (El actual artículo 23°). Agregar un inciso final: Los que no acataren o cumplieren, en cualquier forma, una resolución adoptada en las circunstancias señaladas, serán culpables del delito de..... y si fueren autoridades públicas su acto será constitutivo de atropello a la Constitución.

Artículo 11°. — (El actual artículo 4°), agregando una frase final, luego de la palabra "nulo", "y así podrá declararlo cualquier Tribunal ordinario de Justicia, de oficio o a petición de parte, dentro de los..... inmediatamente siguientes a la fecha del acto de que se trate".

Artículo 12°. — La Bandera nacional es (su descripción).

El Escudo de Chile es..... (su descripción).

El himno patrio es la Canción Nacional con música de don Ramón Carnicer y letra de don Eusebio Lillo.

Artículo 13°.— Los preceptos de este Capítulo Preliminar obligan a todos los habitantes de la República, y su observancia y cumplimiento en la legislación y en todos los actos de las autoridades políticas, administrativas y judiciales constituyen obligación primordial para el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Intendentes Regionales y Provinciales, el Contralor General de la República, los Tribunales de Justicia y los titulares e integrantes de las demás autoridades y magistraturas que establece esta Constitución. Cualquier infracción de esa obligación comprometerá la responsabilidad política y penal de la autoridad o funcionario y constituirá atropello de la Constitución y abuso de poder.

2. — Del señor Silva Bascuñán:

Artículo 1°. — El Estado de Chile es unitario, se estructura en regiones y se administra en forma funcional y territorialmente descentralizada. Su Gobierno es republicano y democrático.

Artículo 2°. — La soberanía reside en el pueblo, existe para el bien común y se ejerce mediante las elecciones, las consultas plebiscitarias y el uso de las libertades que esta Constitución consagra.

Toda persona tiene derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica y económica con el objeto de lograr el pleno desarrollo de la persona humana y su incorporación efectiva a la comunidad nacional.

Artículo 3°. — Ninguna persona o reunión de personas puede tomar el título o representación del pueblo, arrogarse sus derechos o hacer peticiones en su nombre. La infracción de este artículo es sedición.

Artículo 4°. — La fuerza pública se organiza para dar eficacia al derecho y se somete a él; su misión comprende la efectiva conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República; y está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerárquicas, obedientes y no deliberantes.

Artículo 5°. — Toda resolución acordada por una autoridad pública a presencia o requisición de un ejército, de un jefe al frente de fuerza armada o de alguna reunión del pueblo que, ya sea con armas o sin ellas, desobedeciere a las autoridades, es nula de pleno derecho y no puede producir efecto alguno.

Artículo 6°. — Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo.

Artículo 7°. — El Estado deberá remover los obstáculos que limiten, en el hecho, la libertad y la igualdad de las personas y grupos y promoverá su acceso a todos los niveles de la educación y la cultura a los servicios necesarios para conseguir esos objetivos.

Artículo 8°. — El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humanas para la proyección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional.

Artículo 9°. — Los tratados ratificados por Chile una vez promulgados tienen fuerza de ley; en su política exterior Chile se conforma a ellos y a las reglas de derecho internacional generalmente reconocidas; consiente, en condiciones de reciprocidad con otros Estados, en las limitaciones de soberanía necesarias para un orden que asegure la paz y la justicia entre las naciones, ayuda y favorece las organizaciones internacionales que tengan estos fines.

Santiago, 6 de marzo de 1974.

El señor DÍEZ manifiesta que los dos memorándum que se han leído constituyen lo que puede ser un Capítulo preliminar de la Constitución que contenga declaraciones generales y principios fundamentales que, a su vez, lleven involucradas ideas comprendidas en otros artículos, razón por la cual tales indicaciones deben estudiarse y analizarse con la debida calma, por lo que sugiere suspender la discusión y proseguirla en la sesión próxima, puesto que sólo en este momento ha tenido conocimiento del contenido de ellas, proposición que, también, es compartida por el señor Ovalle.

Agrega que, dado el hecho de que se han incluido materias que se encuentran comprendidas en otros Capítulos de la Constitución, sería de la mayor conveniencia que los miembros de la Comisión recibieran los antecedentes, que ya se encuentran preparados, acerca de estos mismos artículos y que atañen a las Constituciones comparadas, las opiniones de autores y la jurisprudencia nacional y extranjera, y junto con las indicaciones de los señores Evans y Silva Bascuñán, puedan estudiarse y compararse todos estos antecedentes con un mínimo de tiempo disponible, y entonces, proseguir el debate en la próxima sesión, ya que, en el fondo, existe correspondencia con el pensamiento central en materia de criterio de ordenación de los preceptos

que deben o no incorporarse a la nueva Constitución.

El señor SILVA BASCUÑÁN señala que el origen de las indicaciones de que son autores con el señor Evans, en forma independiente, se encuentra en el común deseo de colaborar en el trabajo de la Comisión aportando cada uno un proyecto destinado solamente a ser examinado con la más absoluta libertad, inclusive por sus propios autores, y agrega que en lo que se refiere a un capítulo preliminar, estima que, lisa y llanamente, más que el contenido de cada uno de los preceptos, debe constituir una especie de molde, dentro del cual se incluirían las materias que comprendería el Capítulo I, motivo por el que le parece útil no trabarse en una discusión o análisis de ninguna de las dos indicaciones en esta sesión, de manera que pueda disponerse de la oportunidad para verificar su contenido y establecer cuáles preceptos deben ser excluidos y qué otros conceptos o ideas no previstas podrían incorporarse.

El señor EVANS anuncia que, con antelación al análisis y discusión a que se someterá la proposición de ideas que ha elaborado, discusión en la que, también, participará, desea dar a conocer algunos antecedentes muy someros acerca del criterio que inspiró la redacción de esos preceptos, que se encuentran sustentados en las siguientes consideraciones:

Primero: el hecho de que los cuatro primeros artículos de la Constitución actual, en general, son satisfactorios; no han originado problemas apreciables; responden a una tradición constitucional del país, y en consecuencia, en su concepto, deben estar reflejados en el nuevo texto constitucional.

Segundo: la opinión de que dichas disposiciones, no obstante el valor que les atribuye, deben ser modificadas, ampliadas y modernizadas.

Tercero: la convicción de que es indispensable introducir en la Constitución algunos elementos de Derecho Internacional o de Misión Internacional del Estado de Chile, por cuanto es muy frecuente observar que las Constituciones dictadas en los últimos veinte años contienen algunas declaraciones de importancia en materia internacional.

Cuarto: la certeza que le asiste de que no basta que una Constitución, especialmente en un país en ebullición o en proceso de desarrollo, como es Chile, contenga algunas declaraciones escuetas, como, por ejemplo, "El Gobierno es democrático", sino que debe ampliarse el sentido de las disposiciones pertinentes; conceptualizar y definir en forma más completa el alcance del objetivo que se desea establecer o expresar, ya que, al decir del señor Guzmán, el término "democracia" se utiliza, prácticamente, en todas las instituciones políticas que están realizadas en el mundo a través de una Constitución escrita, para definir los regímenes más antagónicos, como son, entre otros, la democracia popular, la democracia representativa, la democracia al estilo occidental, la democracia al estilo africano, etcétera.

Quinto: la convicción de que algunas definiciones acerca del papel del Estado son necesarias en la Constitución, ya que, a su juicio, no debe establecerse expresamente que "el Estado de Chile es de Derecho", pues, sería un concepto redundante, pero de alguna manera, ello debe quedar expresado en la Constitución, más todavía con las experiencias recogidas en los tres últimos años en el país. En este aspecto estima posible señalar, por ejemplo, que el Estado y quienes ejercen potestades públicas someten toda su acción al imperio de la Carta Fundamental y de la ley, de lo que emanaría un concepto mucho más explícito que decir, simplemente, que el Estado es de Derecho.

Sexto: la inspiración que deriva de la idea de los fines del Estado, pues si bien es cierto que todos conocen cuál es el rol del Estado, él se ha debatido durante siglos; han existido dos posiciones antagónicas: liberalismo y colectivismo; y

se concibe al Estado al servicio del hombre, como un instrumento establecido en beneficio del ser humano y no como una creación jurídica o social, que es expresión de una evolución que termina ahogando al ser humano y sometiéndolo, pero, sin embargo, a juicio suyo, no es posible consignar en la Constitución, escuetamente, que "El Estado sirve al hombre", pues es indispensable desarrollar esta idea con la adecuada amplitud.

Considera que el Estado debe servir al hombre en dos planos esenciales que procuró reflejar en los artículos 4° y 5° de su indicación: en el primero, el Estado, como creación del hombre para su servicio, en su concepto, está destinado a cautelar, respecto de aquél, dos valores fundamentales que los constituyen su dignidad esencial y sus libertades; y en el segundo, la acción del Estado no juega tanto con relación al hombre-individuo sino que, más bien, al medio social, y en este aspecto, estima que en el actual N° 17 del artículo 10 de la Constitución, existe un precepto que, realmente, debe estar encabezando el texto constitucional, y no es otro que aquel que se refiere a que la sociedad, la comunidad nacional, deben buscar el pleno desarrollo de la persona en sus diversos aspectos: social, cultural, económico, cívico y político, tarea ésta a que debe propender el Estado en su acción.

Por último, señala que la acción del Estado culmina en su preocupación por las sociedades intermedias, materia para la que se ha inspirado —entre otros documentos— en la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno, pero considera que el problema en este aspecto consiste en la forma de incorporarlo a un texto constitucional, porque ocurre que la existencia de las comunidades, de las sociedades y de los grupos intermedios no sólo expresa que el Estado se encuentra al servicio del hombre y reconoce las organizaciones naturales que éste estructura para realizarse plenamente, sino que las ampara y les da un grado de autonomía, y ello trasciende a lo social, a lo económico y a la organización económica del país, a la vez que impide propugnar la colectivización por la colectivización, la socialización por la socialización o la estatización por cumplir solamente un mandato ideológico determinado. Agrega que si la Constitución establece que el Estado no sólo no puede absorber los grupos intermedios sino que tiene la obligación de cautelar su existencia y de dotarlos de un grado de autonomía necesario para el cumplimiento de su función social, surge, entonces, una situación jurídica institucional absolutamente diversa de la consultada en la Carta Fundamental de 1925, pues en esta materia dicho texto tiene una característica típicamente liberal, vale decir, no adopta partido en el problema hombre-estado y deja que éste se resuelva a través de la política o mediante otros mecanismos.

Destaca, en seguida, que, a juicio suyo, una Constitución como la que está elaborando, como la que se desprende del Memorándum inicial de la Comisión, como la que deriva de la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno, es decir, de la condición esencial del chileno y de la tradición del país, debe reflejar una concepción humanista del hombre, de la sociedad y del Estado, y estas tres ideas fundamentales deben, en alguna forma, recogerse en un proyecto o proposición de Constitución Política.

Señala que las demás ideas contenidas en su indicación se explican por sí mismas y respecto de los símbolos nacionales, como la bandera, el himno patrio, etcétera, refleja una experiencia ocurrida en el régimen anterior referente a la tentativa de reemplazarlos por otros.

El señor DÍEZ expresa que le asisten dudas acerca de la conveniencia de incluir normas atinentes al territorio nacional en la Constitución Política del Estado.

El señor EVANS manifiesta que respecto de los símbolos nacionales son numerosas las Constituciones que contienen disposiciones sobre la materia, y en cuanto atañe al territorio del país, considera que si el acontecer mundial y

la evolución de América Latina, especialmente, aconsejaron, en alguna oportunidad, un tipo de solución para los problemas territoriales vigentes, sería, a su juicio, más sencillo realizarlo a través de una indispensable reforma constitucional que mediante otro tipo de mecanismo o procedimiento. Por otra parte, agrega que no es frecuente que tales normas se encuentren incorporadas a la Constitución de diversos países, y en este aspecto, recurrió a las Constituciones de Venezuela, Francia y Alemania Federal, que son democracias operantes, y a la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno.

Hace presente que, en coincidencia con el señor Silva, sólo les anima el propósito de proponer, con criterio totalmente independiente, un plan de trabajo sustentado en ideas como las analizadas, pero, en ningún caso, su proposición tiende a presentar proyectos de artículos. Señala que la única diferencia importante entre ambas proposiciones es lo referente a la Fuerza Pública, materia que el señor Silva aborda en el Capítulo I, y él, personalmente, estima que este tema debe integrar un capítulo exclusivo, ubicado en el texto después de las normas concernientes al Congreso Nacional, Presidente de la República y Poder Judicial, y no en un Título preliminar.

El señor ORTÚZAR (Presidente) advierte que este aspecto de la proposición del señor Evans concuerda con lo señalado en el Memorándum de la Comisión, en el sentido de que la materia atinente a la Fuerza Pública debería ocupar un Capítulo especial de la Constitución Política.

El señor SILVA BASCUÑÁN estima que el trabajo que ha realizado, en su opinión, carece de mayor mérito, pues, sólo se ha limitado a consultar la actual Constitución chilena y a agregar a los preceptos que conforman el Capítulo I, otras disposiciones que integran diversos Capítulos, y que deben estructurar el Capítulo I que ha propuesto, sin perjuicio naturalmente, de haber considerado otros textos constitucionales, como los de Alemania Federal, Francia, Italia, Venezuela, etcétera.

Tocante al territorio, considera que no es aconsejable establecer normas constitucionales al respecto, pues, se trata de una materia que excede los límites mismos de la Carta Fundamental y en el fondo, el territorio nacional no dependerá, de ninguna manera, a juicio suyo, de las disposiciones que contenga la Constitución, y es en este aspecto donde reside la única diferencia que advierte en cuanto se refiere a la conveniencia de consignarlo en un artículo determinado.

Destaca que en el artículo 1º de su proposición, puede observarse la novedad de que se menciona la regionalización como la base de la estructura unitaria del Estado, y que se alude a la descentralización funcional y territorial como fundamento o aspiración dentro de la cual el Estado debe conformar su actuación. Agrega que en esta misma disposición se ha excluido, deliberadamente, el concepto "representativo", por cuanto se trata de un aspecto en que el grado de representatividad señalará, a su vez, los grados, dentro de la democracia, que pueden ser calificados o no como estrictamente representativos, de tal modo que esta categoría puede ser perturbadora en un momento determinado, no obstante que también reviste importancia mantener el carácter representativo señalado en la Constitución.

Se refiere, en seguida, al artículo 2º de su indicación, expresando que contiene una norma novedosa y de gran importancia cual es la de que la soberanía reside, no en la nación, sino que en el pueblo lo que refleja una innovación que debe analizarse detenidamente, pues, dentro del concepto de un positivismo absoluto, todo lo que ordena el soberano, ya sea el pueblo u otro, tendrá valor jurídico, y en cambio, dentro del espíritu que a él le anima, las determinaciones del soberano tienen valor jurídico sólo en cuanto propenden al

bien común, y carecen de él si se apartan, en forma irritante, de esas exigencias sustanciales. Agrega, que, desde el punto de vista de su filosofía particular, el contenido de la soberanía radica en que ella sólo reside en el pueblo y debe propender al bien común, vale decir, se ejerce en las elecciones, en las consultas plebiscitarias y en el ejercicio de las libertades que la Constitución establece, ya que el pueblo soberano es todo el pueblo moviéndose dentro de la Carta Fundamental, y no lo es necesariamente, en el momento de emitir el sufragio, sino que durante todo el tiempo que los hombres y los grupos humanos están actuando dentro de la Constitución están expresando la voluntad del pueblo, y para que ésta sea tangible, eficaz y concreta, el pueblo debe, necesariamente, disponer de un mandatario, que es el electorado, cuya misión es la de expresar una voluntad sobre una materia determinada, en el momento que corresponda.

A su juicio, la democracia se refleja en todo el pueblo moviéndose dentro del marco de la Constitución, y no es democracia aquella en la cual sólo se emite un sufragio y el pueblo no se encuentra en permanente movimiento dentro de la Carta Fundamental. El verdadero soberano es el pueblo y no el electorado, que es el encargado de hacer tangible, concreta y específica la voluntad de aquél. Prosigue señalando que es en este aspecto donde reside la mayor novedad de su sugerencia escrita y, para reiterar su concepto, establece que, el pueblo es toda persona que está moviéndose o participando activamente en todos los aspectos de la vida de la comunidad, con lo cual ha pretendido definir el concepto de democracia.

Expresa que el artículo 3º es una repetición del actual y que en el artículo 4º es necesario, tal vez, introducir una referencia más específica, concreta e institucionalizada respecto de las Fuerzas Armadas, pues le parece conveniente que el primer Capítulo de la Constitución contenga un principio que sustente que la Fuerza Pública se organiza para dar eficacia al Derecho y se somete a él porque éste es el fundamento básico de todo el ordenamiento jurídico, en consecuencia, si se sobrepasa y realiza ella misma el Derecho, desaparece el Estado de Derecho. Estima que la Fuerza Pública existe sólo para que el Derecho sea tal, tenga cohesión y permita observar tras él la fuerza del Derecho, y debe estar sometida al Derecho pero no hacerlo.

El señor OVALLE considera que en las proposiciones y análisis de los señores Evans y Silva Bascuñán se encuentra una especie de invitación a meditar acerca de las ideas que debe contener lo que transitoriamente, se puede denominar Título Preliminar de la Constitución. Agrega que se trata de una iniciativa muy valiosa, pero deplora que no se le hubiera comunicado a todos los miembros de la Comisión para que ellos también aportaran algo similar dentro de sus personales limitaciones. En su opinión, esta materia debería continuar abordándose, no en la próxima sesión, sino que en la subsiguiente, de modo de aprovechar el fin de semana para meditar y elaborar algún aporte personal al interesante tema en discusión, puesto que, en su caso, no está en condiciones de hacerlo dentro de dos días.

El señor EVANS explica al señor Ovalle que no fue posible extender la iniciativa a los demás miembros de la Comisión, debido, exclusivamente, a que surgió una invitación espontánea y recíproca con el señor Silva Bascuñán, al término de la sesión última, cuando hacían abandono del edificio, circunstancia que imposibilitó darla a conocer oportunamente a los demás integrantes de la Comisión.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera que las indicaciones formuladas por los señores Evans y Silva Bascuñán revisten notable interés y facilitarán, en apreciable grado, el trabajo de la Comisión acerca del Capítulo I de la Constitución. Añade que, por su parte, se había preocupado de sintetizar los temas abordados, especialmente en las primeras sesiones, que tienen relación



con algunos de estos principios, con el fin de que la Comisión decidiera sobre la conveniencia de incorporarlos o no al Capítulo I, pero ha observado, con mucha satisfacción, que casi la totalidad de ellos están contemplados en las indicaciones comentadas, con la sola excepción del principio de la subsidiariedad sustentado por el señor Guzmán.

El señor OVALLE estima que, a juicio suyo, el principio de la subsidiariedad se encuentra incluido en las proposiciones leídas.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera que la referencia a dicho principio es muy relativa, y además pareciera que el concepto de que la autoridad política debe conformar su acción en materias fundamentales al sentir de las grandes mayorías nacionales, no se encuentra claramente delineado, pero, en todo caso, estima que respecto de esta materia existe, prácticamente, una especie de compromiso, ya que en el Memorándum se expresa en forma explícita que se establecería un principio de carácter general en la Constitución, y sin perjuicio de que, con posterioridad, pueda revisarse este acuerdo, le parece conveniente tenerlo presente, por lo menos, en el debate sobre el tema.

Concuerta, por otra parte, con la sugerencia del señor Ovalle en el sentido de proseguir el estudio de esta materia en la sesión subsiguiente, vale decir, el próximo día martes, con el propósito de disponer de un lapso adecuado para meditar sobre las proposiciones de los señores Evans y Silva Bascuñán, y revisar con mayor detenimiento un memorándum presentado por el Profesor señor Edmundo Vargas sobre temas internacionales, en el que se manifiesta contrario a la inclusión en la Carta Fundamental de normas atinentes a materias internacionales. Agrega que, en consecuencia, si la Comisión consiente en ello, la sesión del próximo día jueves se destinará a escuchar al Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio que se encuentra invitado, y luego, se procederá a levantar la sesión, continuándose el estudio del Capítulo I en la sesión siguiente.

El señor DÍEZ considera que existen varios aspectos en los que se ha producido coincidencia de opiniones. Estima que en cuanto se refiere al Capítulo I de la Constitución, se observa coincidencia en que será, en realidad, una declaración de principios generales, una declaración general de la Constitución o ciertos principios fundamentales, lo que reviste gran importancia, ya que significa apartarse en grado apreciable del texto de la Constitución clásica y permite incluir nuevas ideas.

Opina que las proposiciones de los señores Evans y Silva Bascuñán son muy valiosas para la labor de la Comisión y concuerda con la mayoría de las apreciaciones que contienen, no obstante que discrepa del orden en que ellas se encuentran expuestas. Expresa, en seguida, su concordancia con diversos aspectos de las mencionadas proposiciones tales como el Estado y su naturaleza, la soberanía, sus alcances, limitaciones y forma de ejercerla, los principios de índole internacional, etcétera, pero disiente de la opinión vertida por el Profesor Vargas, en su memorándum, en cuanto a excluir de la Constitución algunos principios de Derecho Internacional. En este aspecto, señala que, indiscutiblemente, ciertos preceptos internacionales —la capacidad negociadora, las doscientas millas marinas, por ejemplo— no deben incluirse, pero existen otros —la búsqueda de la paz, el respeto a los tratados internacionales, la libre determinación de los pueblos, etcétera— que constituyen una tradición en materia de conducta nacional, que, evidentemente, merecen estar incorporados en la Carta Fundamental.

Añade que, además, debe incluirse una disposición que obligue al Presidente de la República —que tiene a su cargo la conducción de las relaciones exteriores— a realizar esta misión dentro de un ángulo determinado, que estará previsto en la Constitución. Agrega que, a su juicio, la Comisión debe

adoptar acuerdos sobre materias internacionales en las que existe concordancia, puesto que aparece como indispensable contemplar en la Constitución un párrafo sobre temas de Derecho Internacional, en cumplimiento de lo expresado en el Memorándum y cuya ausencia fue advertida por la propia Junta de Gobierno.

Prosigue sus observaciones señalando que, respecto de la soberanía, en su opinión, es necesario el reconocimiento de organismos situados en un nivel superior de la vida nacional, y establecer como principio constitucional que el Estado de Chile se encuentra dispuesto a limitar su soberanía frente a la creación de organismos de carácter internacional o supranacional, por cuanto ello conforma una realidad tangible e inherente a la época que se vive en la actualidad, y existen, por otra parte, diversas Constituciones que consagran este tipo de preceptos.

Acota, a continuación, que acerca del concepto del bien común, estima que se encuentra implícito en ambas proposiciones y prefiere que esta idea quede incorporada a la Carta Fundamental. Señala que le asiste razón al señor Silva Bascuñán al referirse a la institución del bien común como una limitación de la soberanía, pero, dado que este concepto representa una de las finalidades del Estado y trasciende el concepto de soberanía, el mismo razonamiento empleado al aludir a la soberanía debería aplicarse tratándose del Poder Judicial o del Presidente de la República, pues, en el fondo, todos los principios y mecanismos del Estado se encuentran informados por el bien común, de lo que se infiere, entonces, que la finalidad del Estado es luchar por el bien común.

Comparte, en seguida, el criterio del señor Evans para redactar el artículo 4º, con la sola excepción, quizás, de la frase "la igualdad de las personas", por cuanto estima que en la Constitución no deben existir ambigüedades, más todavía, después de la experiencia del gobierno anterior, y por consiguiente, al afirmarse que "el Estado debe remover los obstáculos que limitan en el hecho la libertad y la igualdad de las personas", alguien podría concluir que ese precepto propugna la repartición de todos los bienes existentes en Chile en forma igualitaria.

El señor EVANS señala que el precepto se refiere a la igualdad jurídica.

El señor DÍEZ agrega que el problema de la igualdad es uno de los temas que deberán ser analizados en forma muy cuidadosa, no solamente en este artículo, sino, también, cuando se trate lo atinente a las garantías individuales y a la igualdad, con el objeto de evitar que dicho precepto se consagre en la Constitución en forma que origine interpretaciones diversas de los verdaderos propósitos de la Comisión. Concuera con el señor Evans respecto de la igualdad jurídica, pero, a su vez, estima que esta norma debe establecerse de acuerdo con el criterio imperante en la actualidad, y el precepto contenido en la indicación del señor Evans tiene un alcance mucho más amplio que la simple igualdad jurídica.

El señor EVANS recuerda que dicho precepto existió durante los tres años del gobierno anterior.

El señor DÍEZ considera que la circunstancia anotada por el señor Evans confirma que dicha norma no constituye un concepto de autoridad y parece necesario, en consecuencia, proceder a una revisión de su texto. Finalmente, expresa que tanto las redacciones tentativas de los señores Evans y Silva Bascuñán, como el texto de la actual Constitución, los elementos de juicio de las Constituciones extranjeras y los antecedentes recopilados sobre el tema, conforman un material suficiente para trabajar en las sesiones próximas, y en consecuencia, solicita que se suspenda la reunión con el objeto de disponer de

mayor tiempo para estudiar todos los documentos elaborados, no con la idea de aportar nuevas proposiciones, sino que para el efecto de avanzar en la labor de la Comisión, sobre la base de los elementos ya proporcionados.

El señor ORTÚZAR (Presidente) considera que en los textos propuestos por los señores Evans y Silva Bascuñán se encuentra, prácticamente, incluida toda la materia, con la sola excepción de un tema mencionado por el señor Díez en oportunidad anterior, atinente al orden público económico, sobre el cual, probablemente, podrían quedar incorporados algunos conceptos en el Capítulo I de la Constitución, dada su notoria trascendencia.

Hace presente, en seguida, que interpretando la opinión unánime de los miembros integrantes de la Comisión, procederá a levantar la sesión para los efectos de abocarse, de inmediato, al estudio de las materias analizadas y de proseguir su discusión en la oportunidad que se ha sugerido.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario

# **REPÚBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

### **SESIÓN 39ª, CELEBRADA EN JUEVES 9 DE MAYO DE 1974**

Lectura de la Cuenta.

Exposición del señor Vicepresidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, don Manuel Valdés Valdés, acerca del memorándum elaborado por la Comisión que contiene los principios y objetivos fundamentales de la nueva Constitución Política del Estado.

Debate acerca de la creación de una Subcomisión relativa al estudio de lo contencioso administrativo, y discusión acerca de la promulgación de actas institucionales.

#### **ANEXO DE DOCUMENTOS**

Trabajo del señor Sergio Galaz Ulloa, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Concepción, intitulado "Algunas reflexiones en torno al memorándum elaborado por la Comisión encargada de redactar la reforma a la nueva Constitución Política"

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de su miembros, señora Alicia Romo Román y señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Concurre especialmente invitado, en representación de la Confederación de la Producción y del Comercio, su Vicepresidente don Manuel Valdés Valdés.

Actúa de Secretario accidental el señor Rafael Larraín Cruz.

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

### **CUENTA**

El señor LARRAÍN (Secretario accidental) da cuenta de un oficio del Presidente de CONARA, General don Julio Canessa Robert con el que acusa recibo del informe evacuado por esta Comisión relativo al anteproyecto de acta constitucional en que se modifican los Capítulos VIII y IX de la Constitución Política del Estado, con el objeto de establecer la regionalización del país.

—Se manda archivarlo.

El señor ORTÚZAR (Presidente) informa a la Comisión que tuvo la oportunidad de entrevistarse con el General Canessa, quién le agradeció la valiosa colaboración que había significado para la Junta de Gobierno ese proyecto de acta constitucional. Le señaló el General Canessa que la única discrepancia que había con CONARA decía relación con la composición del Consejo Regional de Desarrollo, en cuanto se estimaba que no debía figurar en la Constitución el precepto que establece que la composición del sector privado debe ser mayor que la del sector público. En definitiva, luego de un intercambio de ideas sobre esta materia, el señor General llegó a la conclusión de que era conveniente que así apareciera en la Constitución. Eso sí que no haciendo específicamente la referencia al hecho de que la composición del sector público no debe ser inferior a un tercio sino estableciendo que la composición del sector privado debe ser mayor a la del sector público.

En seguida, el señor Presidente dio cuenta de que el General Canessa le pidió que expresara a cada uno de los miembros de la Comisión los agradecimientos tanto de los integrantes de la Junta como de los representantes de CONARA por el trabajo tan eficaz que habían desarrollado.

El señor ORTÚZAR (Presidente) ante una pregunta del señor Ovalle, expresa que le hizo presente al General Canessa que, incluso, en la Comisión hubo debate y se manifestaron inquietudes sobre este punto y que la aprobación de ese precepto había correspondido a una indicación formulada por el señor Guzmán.

El señor LARRAÍN (Secretario accidental) da cuenta de un oficio del Director de la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción con el que transcribe el trabajo del profesor de Derecho Constitucional don Sergio Galaz Ulloa, titulado "Algunas Reflexiones en torno al memorándum elaborado por la Comisión encargada de redactar la reforma a la nueva Constitución Política".

—Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión; se acuerda incluirlo en el acta (página 21) y agradecer el trabajo.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que el profesor Galaz expresa su absoluta concordancia con el contenido del memorándum elaborado por esta Comisión. Además, el trabajo contiene una serie de consideraciones filosófico-

jurídicas sobre el aspecto de la libertad personal, especialmente, en cuanto debe ser la preocupación fundamental de un Estado de Derecho.

En seguida, el señor ORTÚZAR señala que en esta sesión corresponde escuchar al representante de la Confederación de la Producción y del Comercio sobre el memorándum elaborado por la Comisión y aprobado por la Junta de Gobierno que contiene los principios y objetivos fundamentales de la nueva Carta Política. Ha tenido la gentileza de concurrir a esta reunión don Manuel Valdés, Vicepresidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, a quien ofrece la palabra.

El señor VALDÉS señala que "la Confederación de la Producción y del Comercio quiere expresar la plena aceptación de los principios que contiene la declaración por la cual la Comisión de Reforma Constitucional ha fijado las Metas y Objetivos Fundamentales de la Nueva Constitución".

Por esta razón, omite un comentario detallado sobre cada uno de los capítulos de ella, congratulándose que el primero de ellos señale que la nueva Constitución arraiga en la dignidad de la persona humana, los valores de la nacionalidad y de la civilización cristiana.

## DERECHOS HUMANOS

Este acápite tiene el mejor fundamento al decir que tales derechos son anteriores y superiores al ordenamiento jurídico.

Sólo deseamos subrayar puntos relativos al amparo de alguno de ellos gravemente violados en el período marxista como lo fueron la libertad personal y los que tienen íntima relación con ella.

Los derechos de asociación y de participación servirán como elementos para crear un Estado integrado por todos los habitantes del país, según lo dice más adelante la declaración.

Por eso insistimos en estos puntos:

1. — Proteger las asociaciones legítimas, de modo que no puedan ser impedidas o disueltas o limitadas en su actividad por la mera voluntad de quién ejerza el poder, sino por abierta violación de las normas que las rijan.
2. — Amparar el derecho de propiedad de tal manera que no pueda ser limitado en su ejercicio al extremo de afectar a su esencia misma, caso en el cual deben regir las mismas reglas de la expropiación.
3. — Definir claramente la función social de la propiedad.
4. — Restablecer los principios de la justa indemnización e implantar procedimientos rápidos para su fijación y plazos para su pago, que no signifique una burla para el expropiado.
5. — Esta protección debe alcanzar también el ámbito tributario, a fin de que los impuestos no se conviertan en una verdadera confiscación. Entre otras medidas, podría colocarse un límite porcentual a toda la carga tributaria que soporte una persona en relación a las rentas que percibe y a los bienes que posee.
6. — Del mismo modo, las facultades discrecionales que se entreguen a determinados funcionarios para adoptar medidas de regulación económica no pueden atentar contra esa esencia del derecho de propiedad y su ejercicio.

7. — Un sistema de tribunales administrativos rápidos o procedimientos expeditos ante la justicia ordinaria, para proteger a los particulares afectados por medidas administrativas que conciernen a sus derechos.

8. — Idénticas garantías deben tener la libertad de industria, de comercio y otras que miran a la actividad económica.

Nos parece una valiosa innovación la de agregar los conceptos que indica el documento sobre los deberes del individuo en relación a la comunidad.

## EL ESTADO

Por su relación con los acápites 4° y 5° “Régimen de Gobierno” y “Poder Político y Poder Social” los abarcamos en conjunto.

La integración del Estado en dos formas de poder, el político y el social, es un excelente fundamento para orientar el pleno desarrollo de la sociedad que le sirve de base.

Las mayorías políticas actuarán en su ámbito propio, sin invadir el campo de los cuerpos intermedios y naturales que integran la sociedad, como la familia, el gremio, el sindicato, el municipio, cada uno con una misión propia que debe cumplir en forma integrada y sin interferencias.

Mientras más perfección alcance la función de cada una de las agrupaciones que constituyen el cuerpo social, mayor será la capacidad de los ciudadanos para colaborar en la marcha del país con miras al bien común y más ampliamente protegidos estarán los derechos esenciales de la persona humana.

## PODER EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Los capítulos 7°, 8° y 9° tocan a uno de los aspectos más esenciales de la vida del país a lo largo de toda su historia; la generación y órbita del Poder Ejecutivo y el Legislativo y los conflictos de Poderes.

Nuestra tradición y nuestra idiosincrasia tienden al Gobierno fuerte y la misma necesidad surge de la estructura del Estado Moderno.

La decisión de poner un marco jurídico eficaz de control a los actos gubernativos que afecten a los derechos esenciales de la persona humana y el ordenamiento jurídico es la mejor garantía de los excesos en que pueda incurrir ese Ejecutivo fuerte que el país necesita.

En cuanto a los principios que regirán la selección de los legisladores y la dictación de las leyes, limitándolas a su verdadera función de normas generales, coincidimos plenamente. Subrayamos la necesidad de la asesoría técnica permanente, representativa de los organismos de base social, para que el legislador conozca todos los antecedentes que le permitan alcanzar la solución más acertada y se eviten los errores del pasado en que la política se impuso sobre el buen sentido y la verdad científica.

Nos parece oportunísima la distinción entre leyes ordinarias y leyes complementarias de la Constitución de mayor importancia que gocen de la debida estabilidad, como Estatutos por los cuales se rijan aspectos esenciales de la vida del país que no puedan quedar expuestos al juego de mayorías ocasionales. Entre ellos, debe contarse la legislación económica.

La seguridad de la interpretación de las leyes, conforme al espíritu de la Constitución y a las verdaderas finalidades que ellas tienen, es otro aspecto esencial de la nueva Constitución que pondrá el ordenamiento jurídico a salvo

de los "resquicios legales" de trágica memoria.

Creemos, que esta función debe ser llenada por un Tribunal de la más alta categoría.

La solución de los conflictos de Poderes viene a llenar un vacío de la Constitución, cuya gravedad se advirtió en los últimos años y que toca a la estabilidad misma de los derechos humanos y de las instituciones republicanas.

#### PODER JUDICIAL

De este capítulo, con cuya enunciación coincidimos plenamente, destacamos la necesidad de establecer efectivamente los Tribunales Administrativos que tanta falta hicieron en los últimos años de la vida nacional y cuya dependencia de la Corte Suprema nos parece adecuada.

#### FUERZAS ARMADAS

El capítulo respectivo refleja las aspiraciones de todo Chile, que se tradujeron en la decisión de las Fuerzas Armadas y Carabineros, las cuales, el 11 de Septiembre, salvaron la esencia misma de la nacionalidad chilena, cumpliendo legítimamente su función propia.

#### CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Limitar los decretos de insistencia a casos excepcionales en que estén en juego materias propias de la potestad reglamentaria y dotar de imperio a las resoluciones de la Contraloría, otorgando a los afectados los recursos administrativos adecuados, es una indispensable disposición constitucional.

#### DESARROLLO ECONÓMICO

Este capítulo toca en forma especial al sector que representamos por lo que nos parecen digno de todo encomio los conceptos que señalamos:

- a) estímulo al trabajo, a la inversión privada y a la creación personal;
- b) garantías para los frutos legítimos de esa actividad;
- c) estabilidad de las normas jurídicas que miran al desarrollo económico;
- d) incentivos a las fórmulas convenidas de participación de los trabajadores, y
- e) capacitación y selección rigurosa de los funcionarios públicos que deban tener relación con el desarrollo económico.

Los puntos relativos al desarrollo social que deben ir íntimamente relacionados con el económico, aparecen en diversos acápite y a nuestra Confederación le parece indispensable destacarlos.

Quiero, en este sentido, señalar que nos parece fundamental destacar que no puede haber desarrollo económico sin desarrollo social, tal como lo ha manifestado reiteradamente el Presidente de la Junta de Gobierno.

#### ESTABILIDAD DE LA DEMOCRACIA

Los principios positivos sobre la conciencia democrática, los límites de la acción de los partidos políticos y la adecuación de sus principios a los fundamentos esenciales del espíritu chileno y de la Constitución Política, cierran este conjunto de ideas que reflejan el sentir de la mayoría nacional.



Es fundamental, dentro de los conceptos contenidos en este acápite, las exigencias puestas a la reforma de la Constitución y de sus leyes complementarias y la posibilidad de que un Tribunal altamente calificado pueda declarar de manera general, la inconstitucionalidad de una ley, de un decreto con fuerza de ley o de un decreto supremo.

Hasta aquí las notas que se permite poner en conocimiento de la Comisión. Finalmente, desea destacar que es importante el esfuerzo que debe realizarse y los mecanismos que deben emplearse para lograr la descentralización del país.

El señor ORTÚZAR (Presidente) agradece la intervención del señor Vicepresidente de la Confederación de la Producción y del Comercio.

Agrega, respecto de la última parte de la exposición del señor Valdés, que la Comisión coincide con el planteamiento que ha formulado en cuanto se relaciona con la preocupación de la Confederación de que se lleve a efecto la descentralización del país. Señala que la Comisión ha aprobado y sometido a la consideración de la Junta un Acta Constitucional que modifica los Capítulos VIII y IX de la Constitución Política relativos al Gobierno y Administración Interior del Estado, precisamente, para establecer la descentralización del país, el cual se estructurará en regiones, las que a su vez se dividirán en provincias y éstas, para los efectos de administración local, en comunas.

Finalmente, el señor Ortúzar agradece al señor Valdés, y por su intermedio, a la Confederación, el aporte muy interesante y valioso que ha hecho y expresa que resulta profundamente satisfactorio que sea coincidente con el pensamiento central de esta Comisión.

En seguida, el señor Presidente hace presente que existe acuerdo para continuar el debate relacionado con el Capítulo I de la Carta Fundamental en la próxima sesión que celebre la Comisión con el objeto de considerar con mayor profundidad las proposiciones e indicaciones que se han presentado respecto de esa materia. Sin embargo, dado el hecho de que la Comisión se encuentra reunida, es partidario de considerar algunos aspectos relacionados con este tema o bien tratar otros problemas que atañen a la Comisión.

Expresa la necesidad de analizar el problema de lo contencioso-administrativo y la posibilidad de constituir una Subcomisión que se aboque a esta materia. Tiene la impresión, por lo manifestado en una sesión de carácter informal, que los miembros de la Comisión son partidarios de que lo relativo a lo contencioso-administrativo sea conocido por los Tribunales ordinarios de justicia en procedimientos expeditos. Si ese fuere el parecer unánime de la Comisión, agregó el señor Presidente, sería cuestión de constituir la Subcomisión con el objeto de que considere cuáles podrían ser esos procedimientos expeditos; en caso contrario, sería necesario dedicarse a estudiar el problema de fondo de si realmente es necesario crear Tribunales Administrativos. A su juicio, no es conveniente dilatar más esta materia, porque es una de las pocas sobre las cuales hasta ahora no ha habido un pronunciamiento formal de la Comisión.

El señor SILVA BASCUÑÁN señala que el tema de lo contencioso-administrativo ha sido uno de los más estudiados en el país, sobre el cual hay muchos antecedentes, por lo que estima que designar otra Subcomisión para analizar este tópico será inoficioso. Es cuestión que la Comisión Central estudie los antecedentes que al respecto existen.

El señor ORTÚZAR destaca que sería interesante determinar hasta qué punto conviene o no la creación de tribunales especiales en materia contenciosa administrativa, o bien dejar entregada esta materia al conocimiento de la

justicia ordinaria con un procedimiento expedito y eficaz.

El señor EVANS señala que si en verdad se entra a analizar la formación de una Subcomisión para que estudie el problema de lo contencioso-administrativo, se verá que el debate no puede ser muy extenso. No le cabe duda alguna de que el tema habrá que abordarlo en cualquier proyecto o anteproyecto de Constitución, y naturalmente, una Subcomisión que estudie este aspecto tiene que entregar un material que pueda ser de utilidad a la Comisión Central.

Estima, en todo caso, que a la Subcomisión que se designe se le deban dar algunos criterios generales para que se aboque al análisis de esa materia. Porque si se nombra una Subcomisión para que estudie lo contencioso-administrativo sin ninguna otra instrucción, va a resultar que esa Subcomisión estará quizás en los prolegómenos, en los preliminares de su trabajo cuando la Comisión Central pueda estar próxima a terminar su labor.

El país lo sabe por experiencia y muchos de los miembros de la Comisión también, que cuando se forma una Comisión para estudiar lo contencioso-administrativo significa entrar a un cúmulo tan complejo de ideas esenciales susceptibles de debatirse, que la tarea realmente se transforma en un bosque impenetrable de conceptos, de sugerencias, de posibilidades, de ideas, etcétera. Por eso, estima que al existir acuerdo en algunas ideas matrices es posible orientar y facilitar el trabajo de la Subcomisión que se designe. Así por ejemplo, sobre cuáles deben ser los tribunales de primera instancia en lo contencioso-administrativo: si los especiales o los tribunales ordinarios de justicia. Adelantando opiniones, el señor Evans señala que se inclina porque en primera instancia los asuntos contencioso-administrativos sean resueltos por los tribunales ordinarios que existen en la actualidad, por las siguientes razones principales:

- 1) La creación de un tribunal implica poner en marcha toda una compleja estructura de elementos y medios adecuados para lograr su expedito funcionamiento que no siempre es fácil de conseguir;
- 2) Los tribunales especiales, por lo general, en nuestro país no han dado resultados satisfactorios;
- 3) Todo tribunal especial en lo contencioso-administrativo implica, por su sola creación, una fuente de conflictos de competencia con los tribunales ordinarios, que no se zanjará a corto plazo.

La Subcomisión, luego de resolver lo anterior, debe estudiar lo relativo a la conveniencia de crear un tribunal superior. No cree que la Corte Suprema sea el tribunal superior ideal para resolver sobre lo contencioso-administrativo. Prefiere, en este caso, un tribunal especial. Confiesa que no tiene ni elementos de juicio ni antecedentes para abonar la creación de este tribunal superior en lo contencioso-administrativo, pero cree que la esfera superior, jerárquica, correccional, económica y direccional, en este caso, por ser una jurisdicción muy especializada, debe ser de competencia de un tribunal especial distinto de la Corte Suprema. En Francia, agrega, el Consejo de Estado es el supremo tribunal en lo contencioso-administrativo, sistema que encuentra más funcional del que sea un tribunal ordinario el que tenga esta calidad.

El señor OVALLE señala que, en general, está de acuerdo con lo propuesto por el señor Evans, pero respecto de cierto punto se plantea una duda, que en su concepto podría tener trascendencia. Le parece prudente confiar la jurisdicción administrativa a los tribunales ordinarios, pero no le parece aconsejable, porque sería fuente de serias dificultades, someter estos tribunales ordinarios a dos jerarquías distintas: por una parte, dependientes de la Corte Suprema y,

por otra, de un tribunal especial, una especie de Consejo de Estado o de tribunal administrativo superior. Lo anterior fluye de las palabras del señor Evans desde el momento en que los tribunales ordinarios al fallar en primera instancia una cuestión contencioso-administrativa están sometidos a la dirección correccional y económica de dos tribunales superiores en cuanto se produzca la dificultad de saber qué es administrativo para determinar la competencia de los tribunales de segunda instancia, produciéndose, en consecuencia, un conflicto de competencia similar al señalado por el señor Evans hace un instante.

En otro orden, señala que debe tenerse presente la Constitución española al estudiar el procedimiento y las líneas generales de la solución de los conflictos de carácter administrativo.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que estima conveniente, al haber unanimidad de pareceres, que la Subcomisión especial que se designe sobre esta materia, proponga sólo las bases constitucionales que deberán consignarse en este aspecto.

Si la Subcomisión asume como tarea la de pronunciarse en detalle sobre todo lo relativo a la creación de los tribunales en lo contencioso-administrativo, que como recordó el señor Evans, es una materia compleja que no ha tenido el suficiente desarrollo científico, se va a producir de nuevo un estudio más, intrascendente, de los muchos que se han hecho sobre esta materia.

Adelantando opinión expresa que es decidido partidario de que la Corte Suprema, el tribunal superior del país, sea en definitiva, sin perjuicio de la especialización, la última palabra en materia contencioso-administrativa.

La gravedad de la jurisdicción contencioso-administrativa radica en que están de por medio los derechos de los ciudadanos, los cuales pueden estar comprometidos.

Los derechos y las garantías individuales y sociales de los ciudadanos están consagrados en la Constitución, y debe haber un encargado de velar por ellos; y ese encargado debe ser el superior de todos, aquel que en el fondo es el depositario final de la defensa de los derechos de los ciudadanos: la Corte Suprema.

El señor DÍEZ manifiesta que en materia de jurisdicción contencioso-administrativa se tiene que evitar caer en la tentación del Constituyente del año 1925, que señaló en la Constitución que debería haber Tribunales Administrativos en tanto se dictara la ley correspondiente.

Estima que esta Comisión tiene la posibilidad de dar vida a esos tribunales por lo cual es partidario de crear una Subcomisión para que estudie lo contencioso-administrativo y no sólo para que proponga un texto constitucional, sino también para que elabore un informe preliminar acerca de las ideas básicas y las líneas fundamentales, a fin de que la Comisión Central pueda decidir entre las alternativas que la Subcomisión presente.

De otro modo, tiene el temor de que se redacte una disposición de carácter general que establezca que todos los derechos que la Constitución consagra podrán ser llevados ante los tribunales; que las materias contencioso-administrativas serán de competencia, en primera instancia de los tribunales ordinarios de justicia y, en segunda, de los tribunales que se señalen y que éstos deberán llegar a la especialización, con lo cual, en el fondo, se estaría solucionando el problema parcialmente y en forma tangencial, situación que sería un tanto similar a la que se produjo en 1925 cuando el constituyente le encargó a la ley considerar y abordar estas materias.

Estima que si lo relacionado con lo contencioso-administrativo es una materia

difícil, mayor razón existe para nombrar, desde ya, una Subcomisión cuyo trabajo servirá para determinar el criterio de los miembros de la Comisión Central. Declara tener criterios a priori sobre este tema que pueden ser verdaderos o falsos. Así, por ejemplo, es partidario que la justicia esté radicada en los tribunales ordinarios del Poder Judicial, debiendo éstos tener los medios y la especialización necesarios para que todas las causas que se promuevan en el territorio de la República las conozca un Poder del Estado, que es el Poder Judicial. No es partidario de los tribunales especiales mixtos con participación del Ejecutivo, ya que ellos atentan contra el principio de la separación de los Poderes.

Ese es su juicio a priori respecto de lo contencioso-administrativo, y reconociendo que puede estar equivocado es que insiste en que los especialistas elaboren un informe sobre el particular.

Recuerda que oportunamente se envió al Instituto de Estudios Políticos de Madrid, concretamente al profesor Luis Legaz Lacámara, un oficio para solicitarle un informe privado acerca del funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa en España, documento que sería interesante conocer. Señala que, según lo que pudo observar en su reciente visita a España, de la cual en oportunidad anterior dio cuenta a la Comisión, el Tribunal Supremo de lo contencioso-administrativo ha funcionado bien y rápido. Existen en él diferentes salas para atender lo contencioso-administrativo en materia penal y civil. Indicó que la tendencia actuarial era que cada vez llegaban menos causas civiles a la Corte Suprema, por el buen éxito que ha significado el sistema de los arbitrajes o convenios; e igualmente que las causas penales también eran poco corrientes, seguramente porque el procedimiento finalizaba en la Corte de Apelaciones. En consecuencia, el Tribunal Supremo disponía de suficiente tiempo y no estaba atrasado en el trabajo de fallar las causas en lo contencioso-administrativo, entendiéndose dicho concepto en un sentido más amplio que el que en nuestro país pudiera dársele. En efecto, allí se considera que está comprendido en ese aspecto toda actuación del Estado o de la Administración que pudiera afectar las actividades del individuo.

El señor LORCA expresa estar plenamente de acuerdo en que se constituya una Subcomisión para que informe a la Comisión Central sobre los aspectos o características que deberán tener los tribunales contencioso administrativo que se deben consagrar en la Carta Fundamental.

Cree, sin embargo, que la Comisión Constitucional tiene que estudiar la organización general de esos tribunales, debiendo, a su juicio, fijar todo el sistema pertinente, no sólo en el aspecto constitucional, sino también en el legal, mediante la elaboración de una ley complementaria sobre la materia, dada la trascendencia que tiene para la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Por otra parte, estima importante que la Subcomisión que se forme para analizar lo contencioso-administrativo tenga presente no sólo la intervención en forma excluyente de los tribunales de justicia o bien de tribunales especializados constituidos para ese efecto, sino también la posibilidad de que, por ejemplo, los tribunales de apelación estén integrados por especialistas en materias de esta índole.

Finalmente, solicita que la Comisión se dirija oficialmente al Profesor Fanjul, de la Universidad de Madrid, quien le prometió antecedentes y estudios que él ha preparado sobre el particular y cuyo conocimiento sería de alto interés para la Comisión.

El señor GUZMÁN junto con señalar la conveniencia de radicar toda esta materia en la justicia ordinaria en la mayor medida posible, desea plantear la

factibilidad de recomendar la dictación de un decreto constitucional sobre el particular, sin esperar la entrada en vigencia de la nueva Constitución que la Comisión está estudiando y en la que deberá resolverse este problema, producto de un vacío notorio existente desde hace muchos años y cuyo mantenimiento no tiene justificación alguna. Hay ciertos aspectos de la Constitución o del ordenamiento constitucional, agregó, que han sido declarados en suspenso en razón de la emergencia por que atraviesa el país y que todos admiten como necesaria. Pero si el Poder Judicial mantiene su pleno imperio y si en lo contencioso-administrativo es posible avanzar hacia una solución inmediata, sin necesidad de esperar que se resuelva toda la otra gama de problemas cuya solución sería mucho más difícil, pues de alguna manera están afectados por la emergencia política que vive el país, es partidario de no perder la oportunidad de seguir ese camino.

Considera, en consecuencia, que la Comisión debería estudiar un proyecto de decreto constitucional sobre esta materia, el que, a su juicio, tendría una gran ventaja: permitiría abordar y solucionar derechamente el problema; es decir, no sólo contener las normas de rango constitucional o de principios orientadores en materia de jurisdicción contencioso-administrativa y de tribunales que la conozcan, sino también solucionar mediante una reglamentación fundamental el problema de cómo poner en marcha esa judicatura. Opina que se podría tener perfectamente bien, de aquí a corto tiempo, funcionando una jurisdicción contencioso-administrativa a través de un decreto constitucional, e inclusive, la experiencia que se recogiera de él, podría servir para introducir en el texto definitivo las variantes que su resultado arrojará.

Agrega que no le preocupa el hecho de no ir discutiendo la Constitución por su articulado y por sus capítulos numéricamente en orden. Estima que en cualquier momento se puede tratar determinado capítulo de la Constitución, sea porque hay más elementos de juicio para analizarlo, o porque su entrada en vigencia pueda ser más pronta; y luego analizar los otros capítulos según vaya haciéndolo aconsejable el trabajo de la Comisión. Naturalmente, habría que iniciar el estudio en forma obligada por el Capítulo I y seguir luego con el relativo a las garantías constitucionales si no se tuviera claro cuáles son los principios orientadores, ya que no se podría solucionar el problema de lo contencioso-administrativo si no se definiera qué régimen político se desea configurar. Pero estima que, habiendo consenso en lo anterior, perfectamente se pueden tratar distintos capítulos de la Constitución en un orden que no sea el que va a tener el texto definitivo, sino el que las circunstancias vayan aconsejando.

Por lo tanto formula la proposición que, a su juicio, recoge las ideas expuestas, en el sentido de nombrar una Subcomisión de dos o tres miembros que se encargue de preparar un anteproyecto sobre lo contencioso-administrativo que se discutiría detalladamente en esta Comisión en presencia de esos especialistas.

El señor SILVA BASCUÑÁN señala que siempre ha sido muy sincero en sus expresiones. Añade que en una oportunidad anterior la Comisión adoptó un acuerdo, que el señor Guzmán solicitó que no se registrara en el Acta, en el cual quedó establecida la firme voluntad de adentrarse en el estudio de la nueva Constitución en forma lógica, siguiendo la secuencia normativa pertinente. De manera que la fórmula que ahora se propone para redactar una nueva acta institucional, que en la labor práctica, dada la imposibilidad de realizar un esfuerzo que permita trabajar simultáneamente en todos los ámbitos constitucionales, llevaría al desorden. Agrega que esta sugerencia, que puede ser muy respetable, no la comparte, por cuanto trasunta un criterio coincidente en el sentido de que valdría la pena que la tarea de esta Comisión se prolongara indefinidamente.

Cuando recibió el encargo de integrar esta Comisión, lo aceptó con toda la seriedad que corresponde al deseo de elaborar cuanto antes un proyecto de reforma constitucional, acotó el señor Silva Bascuñán.

Por ello desea que se discuta a fondo qué se va a hacer. ¿Se seguirá, como al parecer hay disposición, con la firme voluntad de avanzar para elaborar cuanto antes un proyecto de reforma constitucional?

Estima que la idea de ir viendo en la vorágine de la vida en qué momento puede surgir un problema constitucional, es incompatible intelectualmente, desde el punto de vista puramente procedimental, de trabajo, con el propósito de elaborar un proyecto de reforma constitucional orgánico.

¿Cuál es el criterio, entonces? preguntó el señor Silva. ¿Quiere decir que el señor Guzmán no está de acuerdo ahora con lo que expresó el otro día al final de la sesión?

El señor GUZMÁN señala estar perfectamente de acuerdo. El problema, agrega, reside en que, para él, el orden lógico no es el orden del articulado de la Constitución. Hay capítulos cuyo estudio debería reservarse para el final porque se refieren a materias sobre las cuales se cuenta con menos elementos de juicio o porque, respecto de ellas, la fluidez de la realidad actual presenta mayores dificultades. No cree que a la discusión de tales capítulos haya que fijarles un plazo necesariamente muy lejano. En otros términos, el trabajo de la Comisión tendrá más eficacia cuanto más se pueda implementarlo en algunos casos para que rija de inmediato. En otros casos será imposible, pero cree que en la materia concreta que se está abordando se puede hacerla regir de inmediato. No ocurre lo mismo si se propusiera discutir en este momento la estructura del Poder Legislativo, que es uno de los puntos donde hay mayores variantes que introducir o donde se presentan mayores dudas. En cambio, si se discute el tema de lo contencioso-administrativo, se le da forma constitucional y, al mismo tiempo, se avanza en los elementos de carácter legal más fundamentales destinados a poner en marcha la normalidad, no significa dilatar el trabajo, sino avanzar en él por una vía más pragmática.

No desea trabajar en el aire ni preparar un texto cuya aplicación sea muy lejana, perdiéndose la oportunidad de elaborar normas que vayan plasmando la nueva institucionalidad de inmediato.

El señor ORTÚZAR (Presidente) manifiesta que le parece que la discusión o discrepancia es más aparente que real. En el fondo, todos tienen que estar de acuerdo, primero, en la conveniencia de abocarse al cometido que les encomendó la Junta de Gobierno: elaborar un proyecto de nueva Constitución Política. Pero eso en nada se opone a que si las necesidades y circunstancias lo requieren, tengan preferencia determinadas materias, tal como ocurrió en el caso de las modificaciones de los Capítulos VIII y IX de la Carta Fundamental. Si hubiera que ceñirse a un cartabón preestablecido y no apartarse de él ni siquiera en circunstancias realmente evidentes y perfectamente razonables, se estaría incurriendo en un error que, está cierto, se encuentra muy lejos de la posición en que se ha colocado el señor Silva Bascuñán.

Así como se pudo elaborar un acta institucional relacionada con todos los problemas de la descentralización regional y la división política y administrativa del país, sería de extraordinaria importancia que se pudiera presentar el día de mañana a la Junta de Gobierno, sin perjuicio de continuar con el trabajo de consideración lata de todo el texto constitucional, una segunda acta institucional relacionada con este problema tan candente e importante de los tribunales contencioso-administrativos, el que puede tener mucho mayor trascendencia ahora por las consideraciones que hacía valer el señor Díez. Porque bien puede ocurrir que durante este régimen de emergencia algunos

funcionarios se extralimiten y vayan más allá de las posibilidades que tiene la propia Junta de Gobierno para controlarlos. Por eso, sería sumamente útil y conveniente que precisamente para evitar estos excesos se pudiera ofrecer esta herramienta constitucional y legal.

El señor EVANS estima que la discusión que se ha generado es, en este momento, irrelevante, porque se están intercambiando ideas acerca de la conveniencia de redactar o no un decreto constitucional antes de haber designado una Subcomisión para que informe sobre algunas ideas esenciales del tema. Es partidario de conocer primero los criterios inspiradores y después discutir si se redacta o no el acta institucional sugerida por el señor Guzmán.

Agrega que la proposición original del señor Presidente fue pronunciarse acerca de la conveniencia de designar una Subcomisión para que estudiara lo relativo a lo contencioso administrativo, en lo cual, al parecer, existe acuerdo y, en segundo lugar, fijarle determinados criterios a esa Subcomisión.

Insiste en que es partidario de señalarle a tal Subcomisión el siguiente criterio: estudiar la conveniencia, procedencia, posibilidad o factibilidad, de que sea la justicia ordinaria, adicionada, integrada, complementada, o que sean tribunales especiales, los que tomen a su cargo tal función, ya sea en primera o segunda instancia.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que si existe acuerdo en ese aspecto se declara conforme. Pero desea decir algo, antes o después que se tome ese acuerdo, que a su juicio es muy importante.

Ha llegado a la conclusión de que, personalmente, tiene una concepción doctrinaria grave y sustancialmente distinta de la de algunos miembros de la Comisión —no sabe si de todos ellos— en cuanto a la índole de la tarea que están realizando.

Lo constitucional, agrega, es algo vivo que está permanentemente en movimiento, porque una Constitución consuetudinaria, una Constitución desconstitucionalizada o legalizada está en perfecto movimiento, está cambiando todos los días.

Entiende que los miembros de la Comisión han sido encargados de elaborar un proyecto de reforma constitucional para que en un momento dado, histórico de Chile, la voluntad de la nación se exprese libremente en cuanto a la estructura que se quiere dar, que es distinto de los cambios institucionales que se van realizando en una etapa en que la plenitud del poder está en las manos de quienes históricamente lo asumieron y en que, naturalmente, para realizar su obra, tienen que estar introduciendo toda clase de cambios incluso de carácter estructural e institucional. Pero ocurre que la sociedad se desenvuelve históricamente de dos maneras: la primera es la situación anómala y transitoria por que se atraviesa, en la que ella no se puede expresar realmente, ya que no están dadas en este momento las condiciones históricas para hacerlo, y la segunda es la oportunidad en que la voluntad nacional se manifestará libremente. Expresa estar convencido de que hacia ello se debe caminar, a fin de que haya un momento en que esa voluntad pueda pronunciarse espontáneamente sobre las bases en que se desea seguir manteniendo la convivencia.

Es una cosa muy distinta, agrega, considerarse cogobernantes y reflejar desde el punto de vista institucional todos los movimientos del Poder, a cumplir la tarea de estudiar el proyecto que eventualmente presentará la Junta de Gobierno a la ciudadanía en el momento en que históricamente quede en condiciones de expresarse libremente.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que le parece que hay acuerdo entre los miembros de la Comisión, a fin de designar una Subcomisión con el objeto de que considere, en primer lugar, cuáles serán las disposiciones, su nivel y rango constitucional que deberá contener la nueva Carta Fundamental con relación a lo contencioso-administrativo, y en segundo lugar, para que estudie la posibilidad de dar solución integral a este problema sirviéndose, dentro de lo posible, de la estructura judicial de los tribunales ordinarios de justicia con las adiciones que sean necesarias.

El señor GUZMÁN insiste en que a su juicio, el problema en debate no tiene incidencia directa con el trabajo que vaya a realizar la Comisión. Sugiere encomendarle a la Subcomisión que se designe el estudio de un decreto constitucional sobre la materia. Esa es su proposición concreta.

El señor ORTÚZAR (Presidente) señala que una vez que se disponga de los antecedentes y del informe de la Subcomisión, se verá la conveniencia de someter a la consideración de la Junta de Gobierno un acta constitucional, pero estima que antes no puede adoptarse el acuerdo.

El señor EVANS anuncia su voto en contra de la proposición del señor Guzmán.

El señor DÍEZ estima inoportuno el planteamiento del problema.

El señor OVALLE participa de la idea del señor Guzmán.

Agrega que si se encargara a una Subcomisión el estudio del problema sobre pautas en las que todos concuerdan, ¿por qué no se le pide, también, que presente un proyecto de acta constitucional? ¿Qué dificultad hay en que, junto con despachar los juntos mencionados por el señor Presidente —con los que concuerda— redacte un proyecto como el señalado?

El señor DÍEZ estima que antes de adoptar un acuerdo es preferible nombrar a sus integrantes, conversar con ellos y ver si los especialistas se consideran capacitados para llevar a cabo la tarea encomendada. Por esa razón, no se opone a lo propuesto por el señor Guzmán, pero estima que no es el momento de plantearlo. Sería preferible que, tratándose de un asunto tan importante y polémico, se conversara con los integrantes de la Subcomisión en una sesión inicial conjunta en la que pueda plantearse la petición correspondiente.

El señor GUZMÁN señala, en todo caso, que la Subcomisión que se designe aparte de proponer las bases doctrinarias que sirvan para establecer en un rango constitucional los fundamentos de lo contencioso-administrativo, debe considerar también, y pronunciarse sobre los aspectos que implementen o pongan en marcha la jurisdicción contenciosa-administrativa, es decir, no sólo los principios constitucionales, sino aquellos elementos que servirían para un aterrizaje práctico y, por lo tanto, legal.

En seguida, respondiendo al señor Silva, expresa que, a su juicio, es absolutamente irreal distinguir en forma tan tajante la nueva institucionalidad definitiva de aquel flujo de cambios constitucionales e institucionales que se produzcan durante la emergencia. Cree que en la vida de los pueblos esta última condiciona y, a veces, determina de modo muy importante las soluciones permanentes. No son compartimientos separados. Es perfectamente factible analizar y estudiar las distintas alternativas, posibilidades y textos para una nueva institucionalidad definitiva sin separarse por ello de los cambios institucionales que se van produciendo a lo largo del período de emergencia que se está viviendo.

Más aún, es indispensable, para que el trabajo llegue a tener absoluta eficacia, una relación directa entre esta Comisión y la nueva constitucionalidad que de



hecho vaya naciendo con ese carácter consuetudinario con que el señor Silva la califica o que estaría rigiendo en nuestro país y que de alguna manera es el reflejo de la suma de la Constitución vigente más las diversas reformas y enmiendas que se le hagan en este lapso. No puede entender la conveniencia de separar estas dos misiones y, por lo tanto, los órganos que las ejecutan. Comprende que hay órganos de preferencia para las dos, pero es de extraordinaria conveniencia para la eficacia práctica del trabajo de la Comisión, que ambas instancias u órganos —como lo son, en el fondo, la Junta y su asesoría jurídica y la Comisión Constitucional— tengan esta relación o coordinación.

Finalmente, desea señalar otro elemento que le parece muy importante en el sentido de tratar, en lo posible, de que la Comisión y la Junta de Gobierno hagan aportes positivos y logros reales para establecer una nueva juridicidad en el país, a fin de demostrar a quienes se interesen en el desarrollo de la situación jurídica chilena que ha habido progreso hacia un ordenamiento jurídico-constitucional determinado.

Cree que el mundo entero sabrá reconocer y respetar esa labor, porque es evidente que no se puede en un plazo breve llegar a un perfecto ordenamiento democrático ideal. Por eso es interesante demostrar con hechos los avances que se han logrado para conformar un ordenamiento jurídico adecuado a las exigencias de la emergencia, pero al mismo tiempo encuadrado dentro de concepciones jurídicas que signifiquen el respeto a la voluntad de un Estado de Derecho, como es el que anima a la Junta de Gobierno.

El señor OVALLE señala que en el último tiempo, le ha correspondido observar algunas circunstancias en razón de su calidad de ciudadano chileno que le han permitido apreciar que el desarrollo de la labor del Gobierno se está ejerciendo a veces en forma dispersa, sin ciertas normas o pautas que canalicen esa acción.

No es posible, agregó, que se haya producido —por las mismas razones de los acontecimientos que se han vivido— la regularización de todos los procedimientos. Ello suele conducir a actitudes a veces dispares y a resoluciones hasta antagónicas entre distintas autoridades que deben resolver los problemas que cotidianamente se van presentando.

Estas observaciones le han hecho cambiar de opinión, en cierto sentido. Cree que la Comisión tiene el deber categórico de hacer una Constitución que rija en Chile; pero tan categórico como ese deber es el de proponer un Estatuto Constitucional Provisorio para la autoridad que hoy está rigiendo el país. No sabe, expresa, en qué medida lo anterior esté dentro de las facultades de la Comisión y en qué medida lo desee la propia Junta; pero cree que sería un aporte valioso, ya que le permitiría al actual Gobierno regirse por ciertas pautas estables que ordenen su trabajo y le den a la comunidad la seguridad de saber qué camino se va a seguir en cada caso, así como daría cierto prestigio en el exterior, donde se podría observar el deseo de este Gobierno de ir regularizando paulatinamente su acción política.

El señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta que le parece extraordinariamente importante el debate que se ha producido, porque tiene una gran inquietud en esta materia.

Desde luego, agrega, el fondo de la discrepancia es nada más que de orden, de procedimiento, no de la substancia del trabajo intelectual que se está realizando. Su inquietud técnica es la de una persona que ha sido llamada, juntamente con otros colegas, para realizar una tarea especializada. Por lo tanto, su observación se refiere precisamente, dentro de esa especialización, a definir la índole del trabajo que ha recibido y aceptado.

Le parece que son dos cosas distintas —como ha tenido oportunidad de decirlo en forma reiterada— la tarea de gobernar en estos momentos al país, que implica una serie de preocupaciones y de decisiones de carácter constitucional, y la tarea de preparar un texto para los efectos de que, eventualmente, en un momento dado, sea presentado más adelante a la ciudadanía. Cree que la Junta de Gobierno tiene que cumplir las dos tareas. Una en cuanto está gobernando y proyectando su acción incluso en el orden constitucional; y otra en cuanto ha designado una Comisión para que se confeccione un texto que sea presentado a la ciudadanía. En el primer aspecto, agregó, la Junta está realizando una serie de actos jurídicos de trascendencia constitucional, para lo cual tiene sus propios asesores intelectuales. En cambio, la misión de la Comisión Constitucional, a su juicio, es la de responder, en una etapa determinada de las circunstancias del país, al llamado de preparar un texto para los efectos de que, eventualmente, en algún momento histórico, se presente a la ciudadanía. En esta tarea, por cierto, tendrán que considerarse todas las modificaciones que se han introducido en la realidad de este período de emergencia. Sin embargo, puede suceder que en un momento dado que puede ser más pronto de lo que es posible imaginar, haya que dar cuenta al Gobierno de la tarea realizada por la Comisión, sin que exista nada concreto sobre su cometido. Esa es la inquietud intelectual y la responsabilidad histórica que le preocupan. Es problema de metodología, de entender el encargo y tratar de realizarlo lo más prontamente posible. Cómo no sería vergüenza histórica para los miembros de la Comisión en su calidad de especialistas, que en un instante las condiciones políticas del país lleguen a ser de tal manera, que la Junta pueda noblemente decir que ha llegado el momento de volver a la normalidad y la Comisión no tenga realizado el encargo, porque sus integrantes no han tenido la destreza intelectual suficiente como para configurar la índole específica de la tarea encomendada para avanzar con eficiencia y eficacia hacia su cumplimiento.

El señor LORCA comparte la inquietud del señor Silva en el sentido de que la Comisión debe cumplir la tarea que le ha encomendado la Junta de Gobierno. Pero, evidentemente, el texto constitucional que se debe estructurar tiene que centrarse también en un proceso de realidad. No se puede pensar en un texto ideal para que rija los destinos de Chile en un futuro lejano, sin considerar la realidad actual que se está desarrollando a través del proceso que encauza la Junta de Gobierno. Porque, en todo caso —si se desea tener un texto que responda a las exigencias que pudiera hacer la ciudadanía en un momento determinado—, hay funciones del Estado que, en este momento, están perfectamente definidas, tanto en lo teórico como en lo práctico. Tal es el caso de la función judicial; del Poder Contralor; de las garantías constitucionales, y, en fin, de una serie de materias que se pueden discutir, estudiar y perfeccionar y que ya están definidas indiscutiblemente por la acción de la Junta de Gobierno.

El señor Lorca está consciente de la obligación de elaborar un texto constitucional, pero éste debe concordar con la realidad que se está creando en este instante, y que la propia Junta de Gobierno se ha encargado de difundir a través de declaraciones programáticas que no pueden ignorarse en el trabajo de la Comisión Constitucional.

El señor DÍEZ declara que comparte, en cierto modo, la preocupación del señor Silva en cuanto a la responsabilidad que les asiste de elaborar un texto constitucional. Por ello, manifiesta, ha propuesto que las sesiones ordinarias de la Comisión se dediquen al trabajo propio de redactar la nueva Constitución, y que, para el estudio de otras materias, se celebren sesiones extraordinarias. Dice que ignora el plazo de que dispone la Comisión para finalizar la tarea, pero cree que, sin duda alguna, se debe acelerar la marcha, ahora que se ha llegado al análisis particular del articulado, tanto más cuanto que gran parte de los problemas teóricos, doctrinarios y políticos que puedan aparecer envueltos

en él ya han sido debatidos largamente por esta Comisión.

De manera que no es efectivo que se haya desperdiciado tiempo en el trabajo que se les ha asignado, ya que se han fijado las normas esenciales que permitirán elaborar un texto constitucional con cierta rapidez.

Sin embargo, comparte la preocupación del señor Silva y por eso estima que se debe sistematizar el trabajo, tal como está realizándose en este capítulo primero, que probablemente será despachado dentro de breve tiempo.

En seguida, manifiesta que este debate se originó en torno a los tribunales administrativos, los que a su juicio, pueden perfectamente bien considerarse y ponerse en marcha en este período de emergencia, para luego dar una solución definitiva en el texto constitucional. Si esta Comisión, antes de despachar el proyecto de Constitución, elabora un acta institucional, relativa a la materia de lo contencioso-administrativo, que la Constitución del 25 no implementó, y al mismo tiempo se propone al Gobierno un decreto ley complementario que los estructure, se habría cumplido parte de la tarea intelectual que se le encargó desarrollar. Porque el hecho que la tarea se haga en forma parcial o tomando tópicos determinados, no significa que no se esté cumpliendo con ella.

Recuerda que ya se han despachado algunos artículos relativos al régimen de administración interior del Estado, con lo cual existirá la ventaja de que cuando se elabore el texto definitivo de la Carta, existirá una experiencia al respecto, e inclusive se podrán revisar algunas disposiciones. Si este procedimiento se pudiera emplear con los tribunales administrativos estaría absolutamente satisfecho. Igualmente, estima que algunas garantías constitucionales relativas a la educación se podrían despachar antes del resto de la Constitución. Cree que en lo que se debe tener cierta cautela es en lo relativo a la generación de los poderes públicos y a sus atribuciones; pero en lo tocante a los derechos de los ciudadanos y a las relaciones de ellos con el Estado, se puede avanzar mucho antes de que el texto definitivo de la Carta Fundamental quede elaborado.

De manera que a juicio del señor Díez no existe esa contradicción tan tajante que parecería desprenderse de las palabras del señor Silva. Está cierto que él tiene una inquietud quién sabe si igual o mayor que la de los demás miembros de la Comisión por la contingencia; y sabe que lo hace inspirado por el cumplimiento de su obligación intelectual y moral de elaborar un texto constitucional. Cree que en todos ellos existe la misma inquietud y declara estar dispuesto a concurrir a las sesiones que sean necesarias y trabajar cuando sea menester; pero, en realidad, se consideraría como eludiendo una responsabilidad, en cierta medida personal, si no se empleara la fuerza moral que esta Comisión tiene para solucionar los problemas de la emergencia, de acuerdo con la orientación básica que se pretende, en definitiva, tenga el país. De otro modo, estima que se corre el riesgo de elaborar un muy buen texto constitucional, pero tan separado de la realidad que en el momento que debiera presentarse al Gobierno, a lo mejor, tenga que prescindir del trabajo de la Comisión porque el país ha caminado en otra dirección.

El señor ORTÚZAR (Presidente) expresa que todos los integrantes de la Comisión están profundamente interesados en que este Gobierno tenga éxito, pues si no lo tuviera y fracasara, evidentemente que la suerte del país sería extraordinariamente negra y difícil, y por cierto, ni siquiera se llegaría a poder dar a luz este trabajo intelectual de elaborar el nuevo texto constitucional. De modo que, si por magnificar esta obligación, se prescinde de la realidad contingente en cuanto tenga relación especialmente con la aplicación de principios jurídicos constitucionales, se incurriría en un grave error.

Sabe perfectamente bien que el señor Silva Bascuñán es profundamente patriota, y también que jamás negaría su colaboración, en un momento determinado, a una tarea destinada precisamente a que la Junta de Gobierno pueda tener éxito en la misión que el destino de Chile, en realidad, le encomendó. Si alguien se negara a ello, se estaría procediendo con una ceguera, con una falta de realidad inmensa y una falta de patriotismo que está muy lejos de la manera de ser, sentir y pensar de todos los integrantes de la Comisión.

Por eso, se atreve a sugerir que en esta materia se mantenga el predicamento que se había trazado en orden a seguir trabajando paso a paso en la elaboración del texto constitucional, pero dando, naturalmente, la importancia que tiene a lo inmediato, a lo contingente, que pueda significar una solución determinada en materias específicas, en la seguridad de que esos trabajos constituirán, en cierto modo, un anticipo de la labor que, en definitiva, deberá cumplir esta Comisión. Sería profundamente grave, a juicio del señor Presidente, prescindir de esta colaboración, cuando, como se ha visto, por ejemplo, en el caso preciso del proyecto que crea la Procuraduría General de la República, pudieron producirse errores de cierta trascendencia que fueron corregidos oportunamente.

Por eso, se atreve a solicitarle al señor Silva que dentro del predicamento en que están todos los miembros de la Comisión de seguir laborando en la forma como hasta ahora se ha hecho, no dejar de lado esta otra tarea, que es fundamental, patriótica e imprescindible, desde el momento que es el Gobierno el que requiere la intervención de esta Comisión Constitucional.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que estaría absolutamente al margen de la realidad si acaso creyera que se puede construir un texto de proyecto de Constitución que no refleje todas las situaciones actuales y todos los cambios que se van produciendo. Señala que no estaría aquí si pensara otra cosa. En cuanto a sus propósitos de colaborar con la Junta, expresa que ellos son tan manifiestos que si se decidiera designarlo entre sus asesores, en materias constitucionales, en su labor gubernativa, no tendría ningún inconveniente, porque su discrepancia es nada más que procedimental, en cuanto a la índole de la labor encomendada, en cuanto a la función que está realizando la Comisión y no en cuanto a los objetivos. La materia constitucional, agregó, es en substancia doctrinaria y prácticamente absolutamente igual, considerada desde el punto de vista de los gobernantes como desde el punto de vista de los que están haciendo un proyecto de reforma constitucional. Lo que pasa es que la función, la tarea, la misión es distinta; se desdobra dentro de la unidad. Allá están gobernando y produciendo cambios constitucionales; aquí se está preparando un texto. Dentro de la misma unidad de la obra son dos tareas distintas. Por eso, la Junta de Gobierno con toda razón tiene una Comisión asesora distinta a ésta, en materias constitucionales. Y precisamente el proyecto de Procuraduría General de la Nación debió plantearse a esta Comisión porque la Junta no contaba con los técnicos constitucionalistas con que ahora cuenta; que si en ese momento los hubiera tenido habrían procedido de la misma manera con que actuó la Comisión Constitucional.

Por lo tanto, el problema no es nada más que una cuestión de tareas, porque la materia es la misma. Por eso, se está actuando en forma diferente. Ellos están actuando como gobernantes, realizando los cambios; los miembros de esta Comisión han sido designados para otra tarea: la de preparar un texto. Y este texto no va a ser una cosa ideada en la estratósfera, sino que va a considerar la realidad. Esa es su discrepancia.

El señor GUZMÁN cree que la última intervención del señor Silva aclara bastante el problema, lo despeja y, al mismo tiempo, lo circunscribe. Se está, entonces, de acuerdo en el fondo del problema y en la ligazón que existe entre

el resultado de la labor de la Comisión y el flujo de la emergencia en materia constitucional.

En esta situación desea plantear su opinión en orden a que no se pueden separar los autores de las dos tareas en forma absoluta. A lo más distinguir en la preponderancia entre los dos equipos, en que algunos se aboquen más a una cosa y otros más a otra. Por eso, cree que la Comisión tendría que sugerirle a la Junta —y posiblemente el medio más adecuado es a través de una conversación con la propia Junta— la conveniencia y la necesidad de que esta tarea tenga un solo autor.

Estima que si todos están de acuerdo en que el texto constitucional definitivo estará condicionado por la emergencia, no puede seguirse como conclusión de que la tarea de la emergencia la deban hacer otros distintos de aquellos que elaboren lo definitivo, porque se puede quedar en una posición sumamente inconfortable desde el punto de vista intelectual, al hacer un trabajo cuya base se funda en una realidad que se conoce sólo de una manera muy parcial y que otros irán construyendo. Cree que tiene que haber un mismo elaborador de la escultura, que dirija y se coordine con las personas que pueden cubrir partes distintas de la unidad. De lo contrario, a su juicio, puede ocurrir justamente lo que señalaba el señor Díez, en el sentido de que lo que la Comisión haga se pueda divorciar de la realidad en términos que su trabajo sea completamente estéril y sus miembros pasen a integrar una comisión casi sin significación. Si los cambios constitucionales de la emergencia van a estar radicados en otra parte y no en esta Comisión, se sentiría cumpliendo una labor académica y, más que académica, se sentiría cumpliendo una labor intelectualmente imposible.

Cree que este debate, que empezó con una aparente o una posible discrepancia de fondo se ha ido acercando a la identidad profunda de propósitos que existe. Expresa que creyó advertir una divergencia en el planteamiento del señor Silva, la que debe haberse producido porque no le entendió su primitivo planteamiento. Sin embargo, su última intervención fue clara. De manera que es muy nítido que la emergencia no es separada del futuro. Los sujetos no pueden ser completamente separados.

El señor DÍEZ señala la conveniencia y recuerda haberla planteado desde el comienzo, que la Junta de Gobierno pudiera destinar de tiempo en tiempo unas horas, para conversar sobre estos tópicos. Cree que ha llegado el momento de plantearle la conveniencia de tener una conversación más o menos tranquila, no sólo por el tema que aquí se ha planteado, sino porque es bueno ir conociendo sugerencias y exponiendo inquietudes. Esta vinculación humana informativa y de pensamiento es absolutamente indispensable entre el Gobierno, que va a tener que pesar la tarea y los miembros de la Comisión que tiene que seguir una línea coincidente con la marcha que el país va teniendo, conservando ambos, tanto la Junta como la Comisión, independencia al respecto.

El señor ORTÚZAR (Presidente) declara que la Mesa efectuará los contactos necesarios para producir esta entrevista con la Junta, la que sería altamente conveniente.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTÚZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL LARRAÍN CRUZ

Secretario accidental

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL MEMORÁNDUM  
ELABORADO POR LA H. COMISIÓN ENCARGADA DE REDACTAR  
LA REFORMA O LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Aun cuando la mayoría de las Constituciones modernas, por no decir la totalidad, afirman haber sido sancionadas y promulgadas por "el pueblo" en quien reside la potestad constituyente o, para decirlo más claramente, la Soberanía, es lo cierto que "el pueblo" no interviene para nada en la elaboración de las Constituciones. Jamás "el pueblo" ha hecho una Constitución, y en buena lógica jamás podría hacerla. Una Constitución, quiérase que no, traduce y encarna las opiniones y los intereses de sus autores, del grupo de personas que se reúne para dar forma y contenido al texto fundamental. Es evidente que tales intereses y opiniones abarcan toda la gama de la vida social, de modo que no sólo comprenden materias de índole económica, sino también religiosa, nacional, familiar, política, etc. Ahora bien, si se admite esto se comprenderá que la responsabilidad que pesa sobre aquellos a quienes se ha confiado tan ardua empresa sea de proporciones muchas veces insospechadas. Creo, por lo tanto, que siempre será de utilidad insistir sobre este aspecto, pues en la medida en que los autores reales del texto fundamental adquieran conciencia, de la trascendentalidad de su obra, en esa misma medida la nueva Constitución merecerá el respeto y la veneración que los ciudadanos habrán de profesarle por sentir que en ella se condensan sus más caras aspiraciones.

Dentro de este orden de ideas es altamente halagador analizar con cierta detención el Memorándum elaborado por la Comisión designada por la H. Junta de Gobierno para realizar la labor constituyente, en el que se señalan claramente las metas u objetivos fundamentales que en su pesada tarea se proponen alcanzar.

Y digo que es halagador porque tales metas u objetivos expresan principios de valor permanente que la Ciencia Política ha venido plasmando a lo largo de muchos años, de modo que si la nueva Constitución o la Reforma que se proyecta es concordante con esa formulación teórica y filosófica, podemos abrigar la certeza de que su texto será, a no dudarlo, un instrumento eficaz que habrá de garantizar la pacífica, armónica y recíprocamente respetuosa convivencia social.

Lo anterior explica suficientemente lo difícil que resulta formularle observaciones a un texto tan prolija y acabadamente elaborado sobre principios tan generales, máxime si se considera que esos principios son compartidos por el suscrito. De ahí que las observaciones que me permito formular a continuación, han de tenerse más que como observaciones al Memorándum, como simples reflexiones, también de índole muy general, que tal vez sería prudente plantearse con ocasión del análisis y discusión de las diversas materias que el nuevo texto habrá de contener.

Mi primera reflexión, que pareciera referirse a un aspecto puramente formal, creo que reviste más importancia de la que comúnmente se le atribuye por los cultores de la Ciencia Política. Soy un decidido partidario de la conveniencia de que la Constitución sea breve, sobria. Siempre he sostenido en mis trabajos y publicaciones que la Constitución sólo puede regular los aspectos fundamentales de la vida estatal porque es una normativización de la totalidad, del conjunto, y por consiguiente, no puede descender a detalles particulares, sino que ha de limitarse a establecer unos cuantos principios firmes sobre los que repose el resto de la estructura del Estado y del Derecho, pues, de otro modo, se haría inoperante, perdería solemnidad, firmeza y eficacia y se desvirtuaría al perder su carácter de fundamental. Por eso concuerdo plenamente con el Presidente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos John Marshall, cuando con ocasión del caso *McCulloch versus Maryland*, en 1819,

expresó: "Para que una Constitución incluya el detalle exacto de todas las subdivisiones que sus grandes poderes admiten, y de todos los medios que éstos puedan poner en acción, debería tener la prolijidad de un código legal y la mente humana difícilmente podría abarcarla. El público probablemente no la comprendería. La naturaleza de una Constitución requiere, por tanto, que sólo se establezcan sus grandes líneas, que se consignen únicamente sus objetivos principales y que los ingredientes menores que los componen sean deducidos de la naturaleza misma de estos objetivos". A la pregunta: "¿Qué debe contener una Constitución?" podría responderse, pues, brevemente: "Lo mínimo, y este mínimo traducirse en normas legales". Característica esencial de la Constitución ideal sería su máxima brevedad posible.

Pero hay, además, otras razones que yo estimo revisten singular importancia y que procuraré resumir en la forma más clara posible.

Si una Constitución es ante todo un texto legal, una superlegalidad, para emplear la expresión más adecuada, es obvio que su objetivo no es otro que establecer normas legales supremas. De ahí que, en lo posible, debe limitarse a proclamar normas legales, no opiniones, aspiraciones, directivas o tendencias políticas. "Además, si ha de proclamar normas legales y si de modo especial estas normas han de ser Ley Suprema, vinculando el cuerpo legislativo igualmente con el poder ejecutivo y con el poder judicial —y ésta es la manifiesta intención de la mayor parte de las Constituciones—, estas normas deberán ser poco numerosas, generales y fundamentales. Asimismo deben referirse a materias aptas y propias para ser descritas y ordenadas en forma de norma legal. Finalmente el lenguaje empleado, inevitablemente general y lato en muchas materias, debería a su vez evitar en lo posible la ambigüedad, la emotividad y lo tendencioso. Si se desea que una Constitución evoque no solamente el respeto debido a la Ley, sino también la complementaria veneración que se debe a la Ley Suprema, lo más seguro y prudente será excluir de sus confines, en la medida de lo posible, todo aquello que no deba ser considerado una norma legal. En todo caso esta es la forma en que conciben una Constitución las personas formadas en lo que podría llamarse perspectiva inglesa de la ley constitucional".

Con todo, conviene tener presente que para muchas personas una Constitución es algo más que una selección de normas legales supremas. Muchas veces es un manifiesto, un credo o un testamento político. Y, en consecuencia, puede argüirse que inspira el respeto, la afección, y de hecho la obediencia del pueblo en un sentido que ningún documento exclusivamente legal puede inspirar. Por eso, es corriente distinguir hoy en día, en una Constitución dos partes: una que viene denominándose desde antiguo, parte dogmática, en que se hace una declaración de derechos, y otra orgánica en donde está la organización de los poderes. Ahora bien, es en esta primera parte o tabla de derechos donde se ha reñido la más ardua batalla del pueblo con la técnica, porque todo un proceso de aspiraciones, de ansias y de programas que las gentes desean ver inscritas en la Constitución, han ensanchado su restricto radio de antes para hacerlo mucho más henchido de problemas.

Pienso, no obstante, que el rol más relevante que debe asignársele a una Constitución es el de garantizar la libertad de los ciudadanos. Por lo demás, históricamente, las Constituciones nacieron, precisamente, para garantizar la libertad y evitar los abusos y las demasías de quienes detentaban el poder. Y quisiera señalar desde el comienzo que al utilizar la expresión libertad estoy, afortunadamente, utilizando esta mimética y omnímoda palabra desde un punto de vista concreto: el de libertad política.

Nuestra propia y reciente experiencia nacional nos ha demostrado la fragilidad de esta esencial garantía, sin la cual acaso la vida no mereciera la pena de ser vivida.



En realidad, y simplificando al máximo, podríamos decir que lo que pedimos de la libertad política es protección. ¿Cómo podemos obtenerla? En último análisis desde los tiempos de Solón hasta nuestros días, la solución se ha buscado siempre en la obediencia a las leyes y no a los amos. Como expresó tan acertadamente Cicerón, *legum servi sumus ut liberi esse possimus*, somos sirvientes de la ley para poder ser libres. Y el problema de la libertad política siempre ha estado entrelazado con la cuestión de la legalidad, pues se remonta hasta el problema de contener el poder haciéndolo impersonal.

Hay, pues, una muy especial conexión entre la libertad política y la jurídica.

Haciendo una vigorosa reducción, recordemos muy someramente que Montesquieu, quien todavía se atenía a la protección de la ley natural, pudo muy simplemente afirmar que somos libres porque estamos sujetos a "leyes civiles". Pero nuestro problema empieza exactamente donde su declaración termina, pues estamos obligados a hacer la pregunta que Montesquieu (así como Rousseau) podían pasar por alto y que es: ¿Cuáles leyes son "leyes civiles"?

Para comenzar: ¿Qué es derecho? En la tradición romana *ius*— el término derecho en latín— ha quedado inextricablemente conectado con *iustum* (lo que es justo); y con el curso del tiempo, la antigua palabra latina que significaba derecho se ha convertido en el término inglés (e italiano y francés) que significa justicia. En suma, *ius* es tanto "derecho" como "justo". Esto quiere decir que el derecho no se ha concebido como cualquiera regla general impuesta por un soberano (*iussum*) sino como la regla que representa y expresa el sentido de justicia (*iustum*) de la comunidad. En otras palabras, se ha pensado en el derecho no sólo como una norma que tiene la "forma" de ley, sino también como un "contenido", es decir, como la norma que tiene asimismo el valor y la cualidad de ser justa.

Este ha sido el sentido general acerca de la naturaleza del derecho hasta hace poco. Sin embargo, en la práctica se nos presenta un problema muy serio, pues el derecho no se da, tiene que hacerse. Sólo las sociedades primitivas y tradicionalistas pueden pasarse sin hacer leyes de manera deliberada y manifiesta, por lo que tenemos que contestar estas preguntas: ¿Quién elabora el derecho? ¿Cómo? y además ¿Quién interpreta las leyes? Para que podamos ser gobernados por leyes; o más bien, por medio de leyes, los propios creadores del derecho deben estar sujetos a normas jurídicas, pero esto es obviamente una formidable y fatigosa empresa. El problema tiene que resolverse dentro del Estado Constitucional, disponiendo el procedimiento legislativo de tal manera que la "forma de ley" constituya también una garantía e implique un control de su contenido. Un gran número de arbitrios constitucionales se ha destinado a crear las condiciones para un proceso legislativo en el que el *ius* siga ligado al *iustum*, en el que el derecho siga siendo la ley justa. Por esta razón se confía la legislación a cuerpos electos que deben responder periódicamente ante el electorado y por la misma causa no se da carta blanca a los funcionarios electos, sino que se les considera como depositarios del poder, restringidos y sujetos a un papel representativo.

Pero esta solución, o digamos situación, ha reaccionado sobre nuestro concepto del derecho. Por lo tanto, la remisión que el texto constitucional suele hacer a lo que disponga la ley, o en la forma que la ley determine, o en conformidad a la ley, u otros giros semejantes, pueden no revestir ninguna garantía. Quiero decir que las llamadas leyes orgánicas encargadas de reglamentar los preceptos constitucionales —especialmente las garantías individuales— pueden a la postre terminar por desvirtuar esas garantías y, en definitiva, no garantizar nada.

La razón es sencilla, aunque creo que no se ha reparado suficientemente en

ella. En efecto, tenemos ahora un sentimiento diferente acerca de la naturaleza del derecho, pues, por una parte la jurisprudencia analítica (Que evoca el nombre de John Austin) y el positivismo jurídico (del tipo de Kelsen) por la otra, han acabado por dar al derecho, y concretamente a la ley positiva, una definición de pura forma, es decir, por identificar la ley con la forma de la misma. Este cambio es en realidad consecuencia un tanto obvia del hecho de que la existencia del Estado de derecho parece eliminar la posibilidad misma de una ley injusta, permitiendo con ello que el problema del derecho se reduzca a un problema de forma más bien que de contenido. Pero por desgracia, los formalistas pasan enteramente por alto esta circunstancia, o sea, el hecho de que la definición formal de la ley presupone la existencia del Estado Constitucional. Por esto el alto nivel de refinamiento sistemático y técnico alcanzado con este método, no puede liberarlo del cargo de haber sacado conclusiones sin prestar atención a las premisas y de haber levantado así una estructura cuya perfección lógica es minada por su falta de cimentación.

El resultado de esta inadvertencia, en lo que atañe al problema político que la legalidad constitucional trata de resolver, es que Austin, Kelsen y sus numerosos discípulos han creado, aunque sin intención, un estado de cosas muy triste. Tendemos hoy a aplicar el concepto de "Constitución" a cualquier tipo de organización de un Estado, y el de "Ley" a cualquier mandato del Estado que se exprese en la forma establecida por el propio soberano. Ahora bien, si el derecho ya no es una cosa que se clasifique por su valor —un *ius* que es *iustum*— y si la idea de la ley se limita por una parte a los mandatos que llevan la marca de la voluntad del soberano y por otra se extiende hasta toda orden que el soberano quiera imponer, es claro que una ley así definida ya no puede resolver nuestros problemas. Según la definición de pura forma, una ley sin rectitud es, pese a todo, una ley. Por lo tanto, la legislación puede ser rudamente tiránica y, sin embargo, no sólo se la puede llamar legal sino que también se la puede respetar como jurídica. De esto se desprende que tal concepto de la ley no permite que se piense en ella como salvaguardia de la libertad.

Si los métodos analíticos —positivistas de la jurisprudencia moderna no son tranquilizadores— al menos para quienes se ocupan de la libertad política— debe admitirse que el desarrollo de facto de nuestros sistemas constitucionales lo es menos aún. Lo que los padres fundadores del constitucionalismo liberal tenían presentes, en relación con el proceso legislativo, era llevar el imperio del derecho hasta el interior del Estado mismo, es decir, extender la esfera de *jurisdictio* al propio campo del *gubernaculum* (gobierno). El constitucionalismo inglés se originó realmente en esta forma, ya que muchos principios básicos de la Constitución de ese país son inducciones o generalizaciones derivadas de las decisiones dictadas en cada caso por los tribunales, en relación con los derechos de los individuos en particular. Y como la práctica constitucional inglesa ha inspirado siempre a los constitucionalistas continentales, la teoría del garantismo así como la del Estado de Derecho (en su primera etapa) consideraba precisamente que era necesario revestir al *gubernaculum* con un manto de *jurisdictio*. Me pregunto a manera de simple reflexión, ¿puede concebirse un principio más sabio que éste? Y me pregunto, también, con cierta perplejidad no exenta de angustia, ¿será realmente necesario, como se expresa en el punto 7º del Memorándum, que para que el sistema que se propone instaurar sea realmente operante y eficaz, sea menester "la existencia de un Gobierno fuerte, impersonal y dotado de amplios poderes"? (referida la expresión gobierno al Ejecutivo).

Sin embargo, debe señalarse que una vez transcurrido un período relativamente corto, el constitucionalismo cambió, aunque menos rápida y completamente en los países de habla inglesa, de un sistema basado en el imperio del derecho a otro centrado en el gobierno de los legisladores. Y no

tiene objeto negar el hecho de que esta transformación modifica per se, de manera considerable, la naturaleza y concepto del derecho.

Hay muchas desventajas prácticas, por no decir peligros, en nuestro concepto legislativo del derecho. En primer lugar, el gobierno de los legisladores se está convirtiendo en una verdadera manía de hacer leyes, en una temible inflación del derecho positivo. Dejando de lado la cuestión de cómo podrá la posteridad entenderse con centenares de miles de leyes, cuyo número crece en proporción gigantesca, el hecho es que la inflación de éstas descredita por sí sola el derecho. No es solamente la cantidad excesiva sino también la mala calidad de ellas lo que disminuye su valor. Nuestros legisladores son malos elaboradores de leyes, lo que se debe a que el sistema no fue hecho para permitirles que reemplazaran a los juristas y a la jurisprudencia. A este respecto conviene recordar que cuando la teoría clásica del constitucionalismo encomendó la garantía institucional de la libertad a una asamblea de representantes, no asignó a dicha asamblea la labor de cambiar las leyes, sino, por el contrario, la de impedir al monarca cambiarlas unilateral y arbitrariamente. Por lo que a la función legislativa respecta, los parlamentos no se concibieron como cuerpos técnicos especializados, ni mucho menos como instrumentos destinados a acelerar la producción de leyes.

A mayor abundamiento, las leyes excesivamente numerosas y de mala calidad no solo descreditan el derecho actual sino que minan también lo que nuestros antepasados construyeron, es decir un relativamente estable y espontáneo derecho de la tierra, común para todos y basado en reglas de aplicación general; pues de manera inevitable, "los cuerpos legislativos son por lo general indiferentes y hasta ignorantes con respecto a las formas y concordancias básicas del patrón jurídico. Imponen su voluntad por medio de reglas confusas que no pueden ser aplicables en términos generales; buscan ventajas parciales por medio de reglas especiales que destruyen la naturaleza de la ley misma".

Añádase a lo anterior que en la política conformadora del Estado actual, que le ha llevado a invadir los campos más insospechados de la actividad individual en su obsesión de atenazar agotadoramente el fenómeno social, se ha puesto de manifiesto una cierta incapacidad de la Ley para servir de vehículo del intervencionismo estatal, por la pesadez y falta de agilidad del procedimiento legislativo. La consecuencia inmediata a la que asistimos en nuestros días, es una "desparlamentarización" de la norma en beneficio del Poder Ejecutivo. Los más claros síntomas de este proceso son, a mi juicio, los siguientes: la conversión de la Ley formal en vehículo de actos puramente administrativos, como es el caso de las llamadas leyes de planes (Massnahmegesetz, según la conocida terminología alemana), que se resisten a ser encuadrados bajo el tradicional concepto de Ley; en segundo lugar, la "reglamentarización" de materias tradicionalmente acogidas a una reserva legal; es el caso de la Constitución francesa de 1958, cuyo artículo 34 establece, en realidad, una cláusula general de competencia reglamentaria, hasta ahora desconocida, que la Ley no puede invadir; finalmente, la pérdida de la independencia del Parlamento respecto del Gobierno, ya que éste logra un incondicional apoyo a sus proyectos de Ley por la mayoría parlamentaria, a la que generalmente pertenece, (no sólo en los sistemas parlamentarios sino que también en los de tipo presidencial) y por ser el Gobierno el que mejor puede disponer de los informes y datos necesarios para la elaboración de las futuras disposiciones. Es bien evidente que de todo esto se deduce la gubernamentalización creciente de las leyes actuales y bien puede decirse que éstas son, más que el producto de auténticos "parlamentos", fruto de verdaderos "aclamentos".

Tampoco es sólo una cuestión de la generalidad de la ley. La fabricación de leyes en masa acaba por perjudicar también el otro requisito fundamental del derecho, o sea su certidumbre; la que no solo consiste en una redacción precisa de las leyes o que éstas sean escritas, sino también en la certeza

general de que serán duraderas. Y a este respecto, el presente ritmo de fabricación de leyes estatutarias nos trae a la memoria lo ocurrido en Atenas, donde "las leyes eran ciertas (esto es, expresadas con precisión en una fórmula escrita), pero nadie estaba seguro de que cualquier ley válida ahora, podría durar hasta mañana".

Tampoco esto es todo. En la práctica, la concepción legislativa del derecho acostumbra a aquellos a quienes se dirigen las normas a acatar todos y cada uno de los mandatos del Estado, esto es, aceptar todo *iusum* como *ius*. La legitimidad se convierte en legalidad, en una legalidad de mera forma por cierto, ya que el problema de que la ley sea injusta se descarta como metajurídico. De esto se sigue que el paso de la libertad a la esclavitud puede ocurrir silenciosamente, sin solución de continuidad, casi sin percibirse. Una vez el pueblo se acostumbra al gobierno de los legisladores, el *gubernaculum* ya no tiene que temer la oposición de la *jurusdictio*. Ha quedado despejado el camino para la supresión legal de la legalidad constitucional. Quien haya tenido la oportunidad de observar, por ejemplo, cómo se afirmó el fascismo en el poder —y lo mismo reza para el marxismo en Chile— sabe lo fácil que es manipular el orden jurídico existente para servir los fines de una dictadura sin que el país se de realmente cuenta de ello. Resulta superfluo hablar ahora de los resquicios legales.

No llegaré al extremo de decir que la decadencia del gobierno constitucional —entendida como el hábito de considerar las leyes como instrumentos del Estado y no el Estado en términos jurídicos— nos ha privado ya de la sustancia de la protección jurídica, pero quiero hacer hincapié en que hemos llegado a un punto en el que dicha protección depende exclusivamente de la supervivencia de un sistema de garantías constitucionales. Como nuestros derechos ya no están protegidos por nuestro concepto del derecho ya no estamos amparados por el imperio de éste (usando la terminología de Mosca) únicamente por recursos de "Defensa jurídica". Y como muy pocas personas parecen darse cuenta cabal de este hecho, es importante que llamemos la atención sobre el mismo. Por doquiera, pero especialmente en las democracias racionales —como la nuestra— hay una demanda de racionalización de las Constituciones. Ahora bien, esta demanda no revela otra cosa que el constante desgaste de las técnicas del garantismo. El ideal de estos reformadores es transformar el derecho en una franca legislación y ésta, a su vez, en un gobierno de legisladores liberado de los grilletes de un sistema de contenciones y equilibrios. En suma, su ideal son Constituciones tan democráticas que, propiamente hablando, dejen de ser Constituciones. Esto significa que ellos y, desgraciadamente la mayoría de las demás personas, no pueden comprender que cuanto más sean socavadas las realizaciones del constitucionalismo liberal por el llamado constitucionalismo democrático, más nos acercamos a la solución a que llegaron los griegos y que determinó su caída, o sea que el hombre estaba sujeto a leyes que podían cambiarse tan fácilmente, que resultaban impotentes para dar la protección del derecho, conforme al principio de *quod populo placuit legis habet vigorem*, lo que place al pueblo tiene fuerza de ley.

Viendo el sistema griego desde el punto de vista avanzado de nuestros conocimientos, observamos que lo que faltaba a su concepción jurídica era precisamente la noción de "limitación", noción que como se descubrió después, es inseparable de ella.

Es evidente, entonces, que "por Gobierno se entiende algo más que gobernar con arreglo al texto de una Constitución. Significa gobernar con arreglo a normas, por oposición a gobierno arbitrario; quiere decir gobierno limitado por los preceptos de una Constitución, y no solamente limitado por el deseo y la capacidad de los que ejercen el poder. Podría ocurrir, por tanto, que, aún cuando el gobierno de un país particular sea conducido con arreglo a los

términos de una Constitución, ésta no hiciera otra cosa que establecer las instituciones de gobierno, dejando que éstas después funcionen con plena libertad. En este caso difícilmente podría hablarse de gobierno constitucional. La verdadera justificación de las constituciones, el concepto que preside su origen, es el de limitar la acción gubernamental exigiendo que los que gobiernan se amolden a la ley y a las normas”.

“Si el gobierno constitucional es un gobierno limitado, dedúcese que cualquier forma de absolutismo será uno de sus enemigos. Evidentemente un centro de opinión y un movimiento organizado que aspiren a establecer un gobierno omnipotente es una fuerza opuesta al gobierno constitucional. El absolutismo aparece en múltiples nombres y formas: puede llamársele totalitarismo, dictadura del proletariado, fascismo, o nazismo, y esculpírsele incluso en una Constitución, pero es incompatible con el gobierno constitucional por cuanto aspira a ser ilimitado y supremo. En consecuencia, las perspectivas del gobierno constitucional dependen de la fuerza del absolutismo en sus distintas formas. Si este avanza, el gobierno constitucional retrocede. A mediados del siglo XX dos terceras partes de la población mundial vive bajo alguna forma de gobierno absoluto.

“¿Puede concluirse, entonces, que la democracia es requisito previo indispensable para el gobierno Constitucional? Si democracia solo significa sufragio universal o igualdad de condiciones, no se deduce en absoluto que ha de producir el gobierno constitucional. El sufragio universal puede crear y apoyar la tiranía de una mayoría, de una minoría o de un sólo hombre. De Tocqueville en su monumental obra “La Democracia en América” dijo que “es más fácil establecer un gobierno absoluto y despótico sobre un pueblo cuyas condiciones de vida social son igualitarias que sobre otro pueblo cualquiera”. El absolutismo del siglo XX por lo general se ha apoyado en el sufragio universal, y además en el sufragio universal obligatorio. ¿No han sido las modernas tiranías instaladas en el poder por mayorías de más del 90%?”.

Sólo cuando democracia significa a la vez libertad e igualdad puede preverse con alguna confianza que se produzca el gobierno constitucional. Si los hombres pueden no sólo votar, sino hacerlo en favor de un gobierno distinto del que ostenta el poder, y si están garantizados sus derechos incluso frente al mismo Estado, entonces se da la posibilidad de que el gobierno limitado exista. Muchas veces en una democracia los individuos valoran más la igualdad que la libertad, y cuando lo creen necesario arrojan la libertad para asegurar la igualdad. Si un gobierno democrático ha de ser constitucional, debe proteger la libertad. Democracia, tal como se entiende por ejemplo en los Estados Unidos y en los países de la Commonwealth británica, quiere decir libertad, y en efecto coloca a ésta en primer lugar, aun antes que la misma igualdad cuando es preciso escoger. En estos países gobierno democrático y gobierno constitucional son casi una misma cosa.

Esta es la razón de que nuestra tradición jurídica sea romana y no griega. Lo ocurrido a los griegos es, pues, bastante importante precisamente porque nos muestra cómo no proceder si queremos libertad conforme a derecho.

Hay, entonces, como vemos, innumerables motivos de alarma. En tanto que el derecho, como anteriormente se entendía, era en efecto un sólido dique contra el poder arbitrario, la legislación, tal como ahora se entiende, no es, o puede llegar a no ser, ninguna garantía.

Aunque los límites de estas reflexiones nos impiden profundizar en el estudio de este fenómeno, es importante de todos modos insistir en que la Ley ha dejado de ser el poderoso y auténtico símbolo de libertad de otro tiempo para convertirse casi en un instrumento de auténtica opresión; el ciudadano se siente cada vez más víctima que beneficiario de la Ley, y, lejos de buscar

protección en ella, la busca contra ella; el ciudadano siente la esclavitud de la ley. En la misma medida en que paulatinamente se logra la identificación entre Estado y sociedad, que ha sido señalada como una consecuencia del creciente intervencionismo estatal, se produce un divorcio cada vez más intenso entre el Estado y el individuo, y al presentir éste el socavamiento de su libertad individual, experimenta una reacción en el sentido de supervalorar el sistema de protección jurídica de sus derechos frente a aquella acción totalizadora y absorbente, y vuelve sus ojos confiadamente hacia el Poder Judicial que aparece como último baluarte de defensa de su libertad y de sus derechos. Es altamente significativo a este respecto, y bien valdría la pena meditar en ello, el que la Constitución francesa de 1958 defina precisamente a la autoridad judicial como la salvaguardia de la libertad individual.

Es verdad que los historiadores modernos han desarrollado una aguda sensibilidad para la diversificación de los eventos. Cada suceso se considera como único, de lo que se desprende que la actitud de los historiadores de nuestros días podría expresarse mejor con la fórmula: "La historia nunca se repite" que con la máxima de Cicerón.

Sin duda alguna, los acontecimientos históricos son únicos cuando se ven desde la perspectiva de los historiadores profesionales. Si utilizamos lentes tan poderosos como los de ellos, cada manzana parecerá también que es única. No obstante, no quiere decir que en botánica no podamos hablar de "la manzana" en general. Cada ser humano en particular también es único, pero los sociólogos y demás personas que se ocupan de las ciencias sociales tendrán que buscarse otro empleo, si no reconociéramos el hecho de que, para ciertos fines, podemos considerar a los individuos como si fueran iguales. 1 Mutatis mutandis, hay bastantes repeticiones en la historia para permitirnos aprender, si sabemos cómo, una buena cantidad de cosas del pasado porque éste no es sólo lo pretérito. Así pues, todo lo que estoy dispuesto a conceder es que desgraciadamente es enteramente cierto —como Bernard Shaw agudamente observó— que aprendemos por experiencia que los hombres nunca aprenden por experiencia. Sin embargo, ésta no es razón para exaltar la ignorancia, y ciertamente no estaremos mejor sin visión ni conocimientos históricos.

En realidad, no tenemos alternativa. Explícita o implícitamente, muchas de nuestras aseveraciones se basan en ejemplos y pruebas sacados del pasado. Y es difícil concebir cómo podría ser de otra manera y cómo podrían prescindir la teoría y la ciencia de la política del campo de pruebas de la historia. En la investigación empírica, la lógica es un instrumento de rectificación, es decir, el método lógico es solamente un método que no puede probar per se que una declaración empírica tenga que ser cierta. Por otra parte, la historia es el único laboratorio experimental en gran escala que tenemos. Así, la teoría y la ciencia políticas llegan a conclusiones empíricamente válidas hasta el grado en que elaboren un conjunto sistemático de predicciones basadas en el testimonio histórico.

Por consiguiente, creo que hoy como ayer, libertad y legalidad están ligadas, porque la única forma en que sabemos organizar un sistema político que no sea opresivo consiste en despersonalizar el poder, colocando el derecho por encima de los hombres. Pero esta vinculación nunca ha sido tan precaria como ahora. Cuando el imperio de la ley se convierte en el gobierno de legisladores, queda abierto el camino, al menos en principio, hacia una opresión "en nombre de la ley", que no tiene precedente en la historia de la humanidad. Queda abierto, repito, a menos que retornemos al Estado Constitucional con renovado vigor y atención despierta.

Esta tesis no tiene nada de legalista. Creo en la ley como instrumento esencial de la libertad política, pero sólo mientras esta libertad sea la base y condición de todo lo demás. En otras palabras, nuestras libertades están protegidas hoy

día por los "derechos" y no por la ley como forma, a la que tantos juristas parecen atenerse. Y nuestros derechos son la institucionalización de una libertad de, el atavío jurídico de una libertad concebida como ausencia de restricción. Es en este sentido, y estrictamente en estas condiciones, en que he subrayado que sólo la libertad conforme a derecho, sólo un sistema constitucional que sea instrumento regulador impersonal (no el poder popular como tal), han sido, y siguen siendo los guardianes de las sociedades libres.

No quiero decir de ninguna manera con esto que el problema de la libertad se haya agotado con la solución liberal, o que no sea importante complementar una libertad vista como no restricción, añadiéndole una libertad para y un poder sustantivo para. Pero es igualmente importante llamar nuevamente la atención hacia el debido enfoque del problema de la libertad política, porque es la libertad de y no la libertad para la que marca la línea divisoria entre la libertad y la opresión políticas. Cuando definimos la libertad como poder para, el poder para ser libres (de los ciudadanos) y el poder para ejercer coerción (del Estado) se entremezclan fácilmente, lo que se debe a que esa libertad positiva puede usarse en todas direcciones y para cualquier fin.

Por lo tanto, las libertades llamadas democráticas, social y económica presuponen la técnica liberal de manejar el problema del poder. Y quiero acentuar el calificativo de liberal, porque ha venido a ser importante no confundir la noción liberal de libertad, que es perfectamente clara, con las múltiples y oscuras nociones que pueden derivarse de la fórmula de las "libertades democráticas" de que tanto se ha abusado. Ciertamente es que los ideales democráticos dan fuerza a la libertad del liberalismo al convertir una "posibilidad de" en un "poder para", sumando al derecho de ser iguales, las condiciones de igualdad. Pero por mucho que la democracia impregne el liberalismo y lo amolde a sus metas, no veo cómo podemos distinguir y extraer de la necesidad de libertad como no restricción, una segunda forma de libertad política sui generis. A la pregunta de si podemos oponer a la libertad de otras formas más tangibles de libertad, yo contestaría: Otras libertades sí, desde luego, pero otra clase de libertad política no, puesto que no existe.

No se me oculta, por otra parte, cuán ardua será la tarea de la Comisión si, como aparece de la enunciación de propósitos, lo que se desea estructurar en Chile es un sistema democrático, como quiera que la democracia política es la más difícil de todas las empresas democráticas, es decir, la que funciona en las condiciones más precarias. Aunque la democracia en su sentido político representa la connotación más antigua y persistente de la idea de democracia, su largo historial sólo confirma que es la realización más decepcionante. Como sistema político, la democracia tiene que someter las múltiples voluntades de millones de personas dispersas a una sola autoridad y esto significa que las condiciones en que tiene que obrar no son sino una remota aproximación a las circunstancias óptimas que prevalecen en los grupos primarios y en las pequeñas comunidades integradas.

Creo que tanto el jurista como el político han prestado poca atención al hecho de que entre una democracia de persona a persona y un sistema democrático en gran escala hay un abismo. En efecto, cuando se acuñó la palabra democracia, el pueblo a que se refería era el demos de una polis griega, esto es, una pequeña comunidad estrechamente unida. De ahí que cuando se habla de pueblo acuda a nuestra mente el recuerdo del demos griego, pero la verdad es que mientras mayor se haga una población, menos puede el concepto de pueblo designar una comunidad real, y más tiende a denotar una ficción lógica.

Las anteriores observaciones se vinculan con el propósito que se advierte en los redactores de la reforma de lograr u obtener una participación más activa del pueblo en la gestión gubernamental, en la inteligencia que mientras mayor sea la participación que se acuerde al pueblo, más democrático es el sistema

que así lo consagra. Pienso, sin embargo, que la participación por sí sola poco o nada aporta a la solución de los problemas que debe encarar el Estado moderno. Y me atrevería a añadir que ninguna solución aporta al problema de la libertad política.

En efecto, como se ha expresado, hoy no vivimos en una polis, ni siquiera en una metrópolis, nuestra sociedad es una megalópolis. Nada hay más opuesto a ese todo orgánico deificado por los románticos que la sociedad moderna. Hoy "el pueblo" representa una sociedad sumamente inestable, atomizada y sin normas. Y ha sido la recaída en las soluciones dictatoriales la que ha llamado la atención de los escritores contemporáneos hacia esta realidad del demos moderno, cuya sensación de aislamiento y el correlativo miedo a la libertad lo singularizan. Por esto es por lo que en la actualidad se observa una tendencia cada vez más acentuada a usar el vocablo "las masas" en lugar de "el pueblo", en razón de la profunda transformación producida por la pérdida de la comunidad. "La estructura de grupo primario de nuestra sociedad se ha aflojado, ciertamente, y las relaciones inmediatas de vecindad, empleo y asociación son incapaces de llenar el enorme vacío que nuestro impetuoso mundo nuevo ha producido. El individuo se siente aislado, extraño y ajeno a sí mismo. En una palabra, se siente desarraigado. Es por esto que pedimos tan insistentemente la integración social, y que hablemos tanto de la socialización del hombre. Y esta es la razón de que la denominación adecuada para nuestra sociedad deba ser "sociedad de masas". Ahora bien, debe subrayarse que hombre de masa y pueblo de masa están en las antípodas de la sociedad equilibrada y ordenada que requiere un gobierno del pueblo. Se ve pues que el demos a que aludían los griegos en su definición fue sepultado hace siglos y que si no tenemos esto presente, edificamos sobre cimientos que ya no existen.

Para que la democracia sea real la asignación nominal del poder y su ejercicio efectivo no deben quedar en las mismas manos. De manera que "poder del pueblo" es solamente una expresión elíptica. En efecto, esa frase describe únicamente el inicio del proceso político, pero lo deja suspendido en el aire, porque es evidente que el poder se ejerce sobre alguien y gobernar presupone la existencia de los gobernados, de modo que lo pertinente sería preguntar: ¿Poder del pueblo sobre quién? Más claramente formulada la pregunta: ¿quiénes son los súbditos de la soberanía popular? Si la expresión se ampliara, diría: "Democracia es el poder del pueblo sobre el pueblo".

Pero es evidente que en tal caso el problema toma un aspecto completamente diferente, toda vez que el punto crítico y decisivo es el retorno del poder y no su ida. Si no se vigila este paso, si en el proceso de transmisión del poder los controladores pierden el control sobre los controlados, el gobierno sobre el pueblo está en peligro de ser totalmente ajeno al gobierno del pueblo.

En razón de lo anterior creo que podemos convenir en que Democracia es un sistema político en el cual el pueblo ejerce el poder hasta el punto en que tiene facultad para cambiar a sus gobernantes pero no hasta el punto de gobernarse a sí mismo. De esto se desprende que la única manera en que el pueblo soberano puede conservar el grado de poder que necesita y que es capaz de ejercer, es no dando a sus gobernantes un poder ilimitado. Esto significa que un sistema puede subsistir como democracia, sólo cuando el principio "Todo el poder para el pueblo", se va modificando gradualmente a medida que la democracia se aproxima a su plenitud, hasta llegar a: "Todo el poder para nadie".

Podemos convenir en que la cuestión de que la democracia directa sea preferible es una de aquellas que la razón contestaría en una forma, pero que la experiencia histórica nos induce a contestar en otra. Como cuestión de principio, es probable que nadie niegue que quien ejerce el poder por sí mismo



debería estar en mejor situación que quien lo delega en alguien más y que un sistema basado en la participación es más seguro que otro basado en la representación. ¿Y cómo podemos negar lógicamente que la democracia directa es una democracia más genuina? Sin embargo, es imposible tener democracia directa a distancia, tener un sistema de autogobierno cara a cara entre ausentes. Cuanto mayor sea el número de personas afectadas menos efectiva es su participación. En este aspecto cuantitativo, la noción de autogobierno se diluye fácilmente hasta el punto de desaparecer.

Los dos sistemas no son, por lo tanto, alternativas entre las que se pueda escoger basándose en gustos personales. Creo que sólo nos estamos engañando si consideramos el referéndum y la iniciativa popular de legislación como equivalentes y sustitutos modernos de la democracia directa.

Aunque las llamadas formas de integración directa de la democracia representativa funcionaran como agradaría a quienes por ellas abogan (y no es tal el caso), seguirán siendo incapaces de transformar un sistema representativo en semidirecto. Como dice un jurista con innegable acierto, si pongo una gota de tinta en la bañera, puedo decir que he producido agua teñida o tinta aguada; pero subsiste el hecho de que, aunque podría cómodamente tomar un baño en esa agua, no me sería posible usarla para escribir y el efecto real de introducir el referéndum y la iniciativa popular legislativa, como formas de "integración directa" de la democracia es aproximadamente el mismo; sólo hace más dificultoso el sistema representativo. La principal razón de esto, es que en las presentes circunstancias las técnicas de gobierno directo se revelan como lo que realmente son: como técnicas muy rudimentarias que solamente pueden funcionar en situaciones muy sencillas para resolver problemas elementales.

Creo, además, que la participación del ejercicio del poder no implica necesariamente la libertad individual. Mi libertad vis a vis del poder político, no puede derivarse de la partícula infinitesimal de ese poder, por medio de la cual concurre con los demás en la creación de las reglas a que deberé estar sujeto. Por lo tanto, nuestro principio de la limitación y control del poder no significa que estemos obteniendo más por pedir menos, sino más bien que tratamos de resolver el problema de proporcionar libertad segura a cada individuo.

Es, por lo tanto necesario, encarar con la mayor claridad el problema de la soberanía popular o "poder popular" a fin de que ella no funcione como una aplanadora como ocurrió en Grecia en donde todo lo que la multitud aprobaba se convertía en ley, sin trabas en el ejercicio de un poder limitado. Bryce pudo así comentar con toda razón que "Impacientes ante las restricciones, aun ante aquellas que por ley se habían impuesto, ellos (el pueblo) gobernaban como un déspota, justificando la máxima de que nadie es lo bastante bueno para que se le confíe un poder absoluto". Y tal vez por lo mismo, Hamilton tenía toda la razón cuando expresó sus temores diciendo: "Dad todo el poder a los muchos y oprimirán a los pocos. Dad todo el poder a los pocos y oprimirán a los muchos". Esto es perfectamente cierto, pero el secreto de la democracia radica precisamente en no dar todo el poder ni a los pocos ni a los muchos, sino en distribuirlo por turnos y conjuntamente entre unos y otros.

Si la soberanía popular está llamada a desempeñar un papel constructivo, no debe absorber todos los demás elementos del proceso político, sino que, por el contrario, debe ser absorbida por ellos. En el proceso de tomar decisiones de los sistemas liberal-democráticos, el elemento puramente democrático es el más perceptible, pero de ninguna manera es el factor determinante. No es la soberanía popular en sí, como quiera que se la interprete, la causante del correcto funcionamiento de nuestros sistemas políticos. Tienen que entrar en juego otros factores decisivos, si se quiere que el principio de democracia produzca un resultado democrático, esto es, una sociedad libre en la que el

pueblo, por ser libre, está en situación de ejercer realmente un poder que le pertenece.

Aunque la deontología asigna un lugar prominente a la soberanía popular, todos sabemos que la democracia no puede reducirse solamente a eso. Siempre que el pueblo ha hecho uso de su soberanía para sancionar el advenimiento de un Dictador —y desgraciadamente el caso ya no es raro— hasta el más ferviente demócrata sostiene que tal régimen no es democrático. ¿Con qué derecho? Porque, evidentemente, no creemos que la democracia equivalga sólo al poder popular. De otra manera, tendríamos que considerar democrático cualquier sistema que el pueblo pareciera consentir.

Quiero expresar, finalmente, que también me había formulado algunas reflexiones relativas a la descentralización administrativa que el Memorándum no consideraba, por lo menos de manera expresa, pero habiendo informado recientemente la prensa que la reforma en este punto ya ha sido despachada y sometida a la consideración de la H. Junta, detentora del Poder Constituyente, he preferido, como es obvio, suprimir todo lo concerniente a este punto.

No puedo dejar de lamentar muy sincera y sentidamente, que un accidente que me produjo la fractura de dos vértebras, me haya privado del honor de haber podido compartir con los distinguidos profesores que integran la Comisión, muchos de los cuales son además mis colegas de cátedra, el placer de departir con ellos en torno a éstos y otros tópicos relacionados con la tarea en que se encuentran empeñados. No tanto por el hecho de haber podido manifestar mi modesta opinión— que la se modesta— cuanto a la excepcional y privilegiada oportunidad que se me brindaba de poder enriquecer mi acervo con el ilustrado y patriótico juicio que estoy cierto preside las sesiones de tan docta Comisión.

Gracias, de todos modos, y muy sinceras por la amable invitación a la que, por fuerza mayor, no pude concurrir como habría sido mi más ferviente deseo.

SERGIO GALAZ ULLOA  
Profesor de Derecho Constitucional.

CONCEPCIÓN, Abril de 1974.

# **REPÚBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

### **SESIÓN 40ª, CELEBRADA EN MARTES 14 DE MAYO DE 1974**

Lectura de la cuenta

Indicación del señor Ovalle para redactar un Estatuto Constitucional provisorio

Continúa la discusión del Capítulo Preliminar de la Nueva Constitución

“Estado unitario” y “Bien común”.

#### **ANEXO DE DOCUMENTOS**

Indicaciones de la Mesa y del señor Díez, para redactar el Capítulo Preliminar de la nueva Constitución Política

La Comisión se reúne bajo la Presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román, y señores Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario accidental el señor Rafael Larraín Cruz.

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

### **CUENTA**

El señor LARRAÍN (Secretario accidental) informa que se ha recibido un oficio del señor Ministro de Justicia, don Gonzalo Prieto, con el que solicita la opinión de la Comisión acerca de un proyecto de decreto ley que modifica la Ley Orgánica de Ministerios en lo relativo a la subrogación del cargo de Ministro de Estado, por el Subsecretario de la Cartera respectiva.

—Sobre el particular, se acuerda consultar al señor Ministro la urgencia con que debe tratarse este proyecto con el objeto de fijar sesiones extraordinarias, para su despacho.

### **ORDEN DEL DÍA**

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que en esta sesión corresponde continuar el estudio del Capítulo I de la Constitución Política, respecto del cual hay acuerdo para considerar en él algunos conceptos básicos.

Expresa el señor Ortúzar que los miembros de la Comisión señores Díez, Evans y Silva Bascuñán han formulado indicaciones sobre el particular y, por su parte, la Mesa ha elaborado una proposición de texto sobre la base de las indicaciones presentadas por los demás miembros de la Comisión, tratando de buscar un criterio de armonía.

El señor OVALLE expresa que desea reiterar una indicación formulada en la sesión pasada en el sentido de consultar un Estatuto Constitucional provisorio que regule la acción del gobierno durante esta etapa de emergencia porque atraviesa el país. Insiste en ello, con el objeto de tener la aprobación, rechazo o pronunciamiento del resto de los miembros de la Comisión.

Estima que, dentro de la tarea fundamental de elaborar un nuevo texto constitucional, se deben hacer todos los esfuerzos para ayudar al país a encontrar una vía de normalización política. Lo anterior no puede buscarse en la Constitución definitiva, sino en un estatuto provisorio con el fin de permitir el ejercicio de la autoridad que rígelos destinos del país.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que esta materia es, en realidad, bastante importante y profunda como para resolverla en este momento.

Por otra parte, ello guarda relación con la entrevista que se solicitará al señor Presidente de la Junta de Gobierno y, en su opinión, nada se obtiene con tomar un acuerdo sobre este particular sin conocer previamente los puntos de vista de la Honorable Junta de Gobierno.

Con todo, debe tratarse de elaborar, dentro de lo posible, una minuta sobre cuáles serían los conceptos generales que contendría dicho Estatuto.

Sugiere, a continuación, encomendar al señor Ovalle la confección de un anteproyecto que será discutido en la Comisión y, eventualmente, planteado a

la Junta de Gobierno.

La señora ROMO declara que le asiste la misma inquietud expuesta por el señor Ovalle.

Expresa que obra en su poder un proyecto de don Jorge Rogers Sotomayor, que es bastante completo y muy general, sobre lo que se necesita en este momento. Según le han informado, los miembros de la Honorable Junta de Gobierno también recibieron dicho documento en el mes de septiembre del año pasado. Sugiere que, tal vez, sería, conveniente estudiar esta materia sobre la base del documento preparado por el señor Rogers Sotomayor.

Personalmente, estima que una iniciativa de esta naturaleza es necesaria y ayudaría a evitar una serie de conflictos y permitiría a la Junta de Gobierno tener un campo mas o menos definido en el cual desenvolverse.

El señor SILVA BASCUÑÁN declara que una tarea como la propuesta por el señor Ovalle, significa, además de apartarse de la labor fundamental, entrar en consideraciones muy delicadas y de mucha responsabilidad política. A su juicio, y previo al análisis de esta materia, es menester formular un planteamiento a la Junta de Gobierno y no avanzar criterios hasta que esa entrevista se haya celebrado. Por lo mismo, se manifiesta contrario a encargar a alguno de los miembros de la Comisión la confección de una minuta que sirviera de base a ese estatuto constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa compartir las observaciones del señor Silva. La idea, al hacer esta sugerencia, era encomendar en forma privada e informal al señor Ovalle la formulación de cuáles son, en su concepto, los principios generales que debería contener dicho estatuto, porque incluso para el evento de conversar con la Junta de Gobierno pareciere conveniente que, al menos, existiera alguna orientación, no para precipitar un acuerdo y, naturalmente, pasar por encima de aquélla, ni mucho menos para provocarle limitaciones en sus facultades.

A continuación, el señor EVANS, desea dejar constancia de que comparte plenamente las opiniones que sobre esta materia ha vertido el señor Alejandro Silva Bascuñán. En ningún caso está de acuerdo con sugerir a la Junta de Gobierno la necesidad de un estatuto constitucional de índole provisional. Expresa que si la Junta de Gobierno solicita la colaboración de esta Comisión en esta materia, todos sus miembros deben esforzarse para ello, pero, mientras no lo haga, le parece que abordar este aspecto es absolutamente inconveniente.

Al efecto, recuerda que en una reunión informal celebrada con el señor Ministro de Justicia para tratar el estatuto de los medios de comunicación social, debió expresar que estimaba manifiestamente inconveniente que la Junta de Gobierno ponga en evidencia que tiene la totalidad del Poder, porque cuando se tiene la totalidad del Poder no se necesita ponerlo de relieve en estatutos como el de la prensa, que no es otra cosa que, respecto de los medios de comunicación, la manifestación de un Poder total. Sin perjuicio de convenir en la necesidad de que exista ese Poder total —es legítimo y necesario—, no cree conveniente, desde un punto de vista político y de imagen, que ello sea evidenciado.

Igual opinión le merece el estatuto constitucional provisional. ¿Qué alcance tendrá? ¿Va a limitar realmente las potestades de la Junta? ¿O va a ser un conjunto de disposiciones de buen sentido, de buen criterio, que no van a ir más allá de volver a poner en evidencia, en lo interno y en la opinión pública internacional, que se está en presencia de un Gobierno que, por una necesidad imperiosa de bien nacional, asumió la totalidad del Poder Público. Porque un

estatuto constitucional provisional no va a ir más allá, y no lo puede hacer, por su naturaleza y por el momento que se vive.

Por tales razones, comparte la opinión de don Alejandro Silva Bascuñán y considera innecesario dicho estatuto.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara a continuación, suscribir absolutamente las expresiones del señor Evans; más aún, cuando se trató el problema de los medios de comunicación social en otra ocasión, distinta a la que ha hecho referencia el señor Evans, expresó exactamente lo mismo y le dio un categórico rechazo, por estimar altamente inconveniente la dictación de un estatuto sobre los medios de comunicación social.

Ahora bien, se recordará que cuando en más de una oportunidad se conversó sobre la posibilidad de dictar un estatuto provisional, para la Junta de Gobierno, debió hacer presente sus profundas aprensiones, exactamente por las mismas razones dadas por el señor Evans. Por ello, desea dejar constancia de que, en su opinión, es inconveniente entrar a considerar una iniciativa de esta naturaleza.

El señor GUZMÁN opina que es necesario precisar qué se entiende por un estatuto constitucional provisional, ya que el tema ofrece dificultades según el alcance que se quiera dar a esta iniciativa. En su opinión, una alternativa puede ser un estatuto que se limite a resolver ciertos problemas que constitucionalmente no están resueltos y que pueden llegar a ser bastante urgentes y dramáticos en un momento dado. El más sensible de todos: ¿Qué ocurriría, por ejemplo, si falleciera o quedara inhabilitado alguno de los miembros de la Junta de Gobierno? Hoy día el problema se solucionaría por un consenso de hecho que no ofrece dificultad alguna. Pero no se puede perder de vista que los que integran la Junta, lo hacen en calidad de Comandantes en Jefe de sus respectivas Instituciones y, de acuerdo con el sistema jurídico vigente, los Comandantes en Jefe son designados por el Poder Ejecutivo, por el Presidente de la República, de conformidad a la Constitución, o por la Junta de Gobierno, según la expresión que hoy tiene el Poder Ejecutivo. En ese evento, ¿quién designaría al Comandante en Jefe que debiera reemplazar al miembro de la Junta que pudiera quedar inhabilitado por cualquier causa —muerte o incapacidad física— para ejercer sus funciones? ¿Serían sus tres miembros restantes? Hay que imaginar que ello significa que tres Comandantes en Jefe de ramas distintas de las Fuerzas Armadas van a designar quién será la cabeza de otra rama. ¿Lo aceptaría esa otra rama con facilidad? ¿No podría crearse una dificultad seria? ¿O ese Comandante en Jefe será nombrado por el Cuerpo de Generales o Almirantes, según el caso, de la rama correspondiente?

Declara que el ejemplo propuesto es teórico porque si se llegara a producir esa desgracia hoy día, no habría mayor inconveniente para aunar los dos criterios: el de la designación por los miembros restantes de la Junta de Gobierno con el nombramiento por el Cuerpo de Generales o cabezas máximas de la institución que quedara acéfala. Sin embargo, es posible pensar que en algún tiempo más esa facilidad no sea tan grande. Puede ocurrir que surjan algunas dificultades, y, como Chile es un país muy legalista cree que, de contar con un texto que resolviera el problema, éste podría ser un dique y, al mismo tiempo, un cauce para evitar ese tipo de conflictos.

Esta es una concepción de un estatuto constitucional provisional que, en el fondo, tiende a reglamentar ciertos aspectos del funcionamiento de la Junta de Gobierno y de la marcha del país que, en este momento, no tienen fórmula de solución real y viable.

Cosa distinta es la idea de redactar un texto constitucional relativamente completo cuya vigencia pudiera ser establecida dentro de un ejercicio del

Mando Supremo por la Junta de Gobierno de aquí a un plazo determinado.

En seguida, se manifiesta de acuerdo en que la Comisión no puede adoptar ninguna resolución en ese sentido, pero estima interesante intercambiar opiniones, ya que si se va a celebrar una entrevista con la Junta de Gobierno para tratar este tema, la Comisión deberá estar en condiciones de formular algún planteamiento, aunque informal y como simple punto de vista, de la manera más concordante posible.

Expresa que hace algunos días tuvo la oportunidad, junto con el señor Silva Bascuñán, de conversar con el señor Francisco Bulnes quién recientemente había estado en los Estados Unidos. Dijo que, a su juicio, en los medios jurídicos y políticos de Estados Unidos, que tienen importancia porque reflejan el sentimiento de muchos otros países de similar estructura democrática y republicana, existe la impresión de que sería razonable que Chile tuviera, dentro de cierto lapso, alguna organización jurídica más o menos clara y estable dentro de la cual se estuviera moviendo.

Actualmente el país vive lo que técnicamente se puede llamar un receso de desconstitucionalización, como ha dicho otras veces don Alejandro Silva. La opinión pública nacional y extranjera comprende esta situación como una primera etapa, y entiende que es necesaria. Pero después habría que regular ciertos cauces de manera que, sin llegar a una democracia perfecta y plena, se tenga, por lo menos, algunas vías jurídicas claras dentro de las cuales se esté desarrollando el régimen en forma adecuada a la realidad. Estos son los cauces jurídicos que han permitido que países, como Brasil, que dista mucho de ser una democracia perfecta en el sentido en que se ha vivido en Chile, gocen ante el mundo, del reconocimiento de que en ellos impera el Estado de Derecho; situación que a nuestro país en la actualidad se le cuestiona. Expresa no dudar de que, en ello, influyen factores políticos, como por ejemplo, una campaña del marxismo internacional destinada a hacer creer que en Chile no está imperando el Estado de Derecho. Pero tampoco debe escapar, a su juicio, el hecho de que de aquí a dos años las razones que hoy son válidas para sostener que el país vive un Estado de Derecho pueden dejar de serlo.

Se están viviendo medidas de emergencia establecidas por nuestro Estado de Derecho, pero ellas no pueden ser eternas. Es difícil concebir que el estado de guerra interna y el estado de sitio vayan a durar tres años. No cree que esté en el ánimo de los miembros de la Junta de Gobierno hacerlos durar ese tiempo y sería muy difícil explicar ante el mundo que es necesario y razonable que subsistan estos regímenes de excepción por un plazo indefinido.

Suprimido el estado de sitio, ¿cuál será el régimen jurídico del país? Este es el problema que podría inquietar a la comunidad internacional —incluso puede ser un requerimiento y una necesidad que sienta la Junta de Gobierno y la opinión pública nacional— para que el país tenga un cauce orgánico y jurídico en el cual desenvolverse; todo ello expresado en términos realistas, es decir, que no se pretenda establecer un regreso democrático perfecto, como puede ser aquel que consagre la Constitución ni que tampoco traduzca la situación en que se desenvolvería el país de levantarse los estados de emergencia que hoy vive, sin tener otro ordenamiento jurídico que los restos de una constitucionalidad y cuerpos institucionales aislados que se van dictando.

Al momento en que se intente levantar dichos estados de emergencia, será necesario que, simultáneamente, se dicten algunos cuerpos jurídicos que reglamenten el funcionamiento del país. Y ese conjunto de elementos, algunos de carácter transitorio y otros con proyección en el tiempo según el tema que aborden, constituirán el estatuto constitucional provisional que lo regirá.

Piensa que es conveniente hacer luz, desde ya, sobre estos problemas, porque

competen al campo jurídico y sobre los cuales la Comisión tiene la obligación de prevenir a la Junta de Gobierno, a fin de evitar que cuando el Gobierno estime, por ejemplo, que ha llegado el momento de levantar el estado de guerra interna o el estado de sitio —yendo más lejos— se encuentre con un dilema jurídico de difícil solución.

A continuación, expresa su deseo de fijar en la mente de los miembros de la Comisión, qué pasará en Chile dentro de uno o dos años más ¿Se visualiza la Constitución definitiva? Si así fuera, sería necesario que esto también se conversara con los señores miembros de la Junta de Gobierno. Asimismo, ¿es previsible la inexistencia de toda estructura Constitucional sólida y el movimiento de la Junta en una situación absolutamente fluida? Cree que ello es absolutamente inconveniente y, en su opinión, la Junta de Gobierno no lo pretende.

Del mismo modo, ¿se visualiza el mantenimiento indefinido del estado de emergencia que representa el estado de sitio? Pareciera que tampoco es la intención de la Junta de Gobierno ni lo que la conveniencia aconseja.

O, por último, ¿es atendí le pensar, de algún modo, en un ordenamiento jurídico constitucional transitorio realista que rij a al país dentro de moldes de derecho posibles de ser aplicados en este momento con eficacia y que, al mismo tiempo, representen una organización que el país empieza a darse y que la comunidad internacional acepte como tal?

Este es el problema que está detrás del planteamiento del señor Ovalle, el que apunta al fondo de una realidad que puede ser muy trascendente para el destino de la Junta de Gobierno y del trabajo de esta Comisión.

El señor OVALLE desea explicar, muy brevemente, las razones de su proposición, sobre todo porque, si se revisan las Actas, se constatará que ha cambiado de opinión sobre este particular, ya que siempre se declaró contrario a la dictación de un estatuto provisional por razones muy semejantes a las que dio el profesor Silva Bascuñán. Pero existen dos razones que aconsejan la necesidad de proponer a la Junta de Gobierno la elaboración de un estatuto provisional. Ellas han sido muy reforzadas por las observaciones y sugerencias del señor Guzmán y perfectamente ampliadas: dotar al país de ciertos procedimientos regulares para el ejercicio del Poder, porque para gobernarlo, y ante la clara evidencia de que las Fuerzas Armadas no tenían el ánimo de intervenir y regir sus destinos, no formularon un plan con ese objeto. En consecuencia, la colaboración en tal sentido consistiría en regularizar las actividades propias del Estado, que hoy ejerce la Junta de Gobierno, por intermedio de ciertos estatutos que, por su estabilidad y la disposición de aquélla de respetarlos, servirían para ordenar su propio desempeño y además, hacer prever algunas medidas que, de otro modo, se constatan como repentinas, sin que la opinión pública tenga ocasión de madurarlas ni de conocerlas siquiera, encontrándose con sorpresas. A su juicio, hay que regularizar este proceso dentro del mismo propósito de colaborar con la Junta de Gobierno.

Un segundo aspecto que quiere destacar es que en Chile no existe una dictadura típica. Es un Estado, como suele ocurrir en este país, muy nacional, sui géneris, porque la Junta de Gobierno motu proprio, una vez que asumió y ha ejercido los atributos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ha reconocido la existencia e independencia del Poder Judicial, lo que significa que en su ánimo ha estado siempre presente el hecho de que la protección y tutela de los derechos naturales deben ser entregados a su guardián legítimo y permanente: el Poder Judicial. Sin embargo, como ha ocurrido en la práctica, la fuerza de los acontecimientos y la presión de una lucha que aún subsiste y que tiene su mejor expresión en los esfuerzos que se hacen desde



el extranjero para armar guerrilleros que intervengan en el proceso nacional, la legislación y protección de los derechos individuales —y así se ha sostenido por algunos— no ha sido eficaz.

Estima que los problemas planteados se pueden evitar si se clarifican las disposiciones vigentes en materia de protección de derechos y dotando al Poder Judicial de las herramientas necesarias para ello, aún de aquellas que el propio Poder Judicial ha resuelto que no tiene, como por ejemplo, los recursos procesales que se pueden interponer en el caso de los consejos de guerra.

Le parece que esta materia debe ser abordada por la Comisión, ya que, por lo demás, se ajusta a los propósitos expresados por la Junta de Gobierno y a la manera de pensar de sus integrantes y la mejor colaboración consiste en incorporar disposiciones protectoras de los derechos humanos en el estatuto provisional que ha propuesto. Ese es el propósito que lo ha movido a sugerir esta iniciativa.

La señora ROMO expresa que la inquietud que le ha surgido desde el primer momento, sin dejar de tomar en consideración las razones dadas por los señores Guzmán y Ovalle, es de otro tipo.

Es de opinión que la vigencia de un estatuto simple, pero claro, puede evitar desinteligencias, entre las Instituciones Armadas.

Una norma básica —muy simple, por supuesto, para que no sea limitativa ni constriña demasiado a las Fuerzas Armadas— ofrece las ventajas que se han podido apreciar en el caso de Brasil y evita caer en los problemas que se han producido en otros países por carecerse de disposiciones claras.

A su juicio, lo anterior es fundamental, y la inquietud más grande que la impulsa es proteger la armonía que reina entre los Institutos Armados.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda, a continuación, que el señor Guzmán hizo un distingo claro y preciso. Expresó que no veía inconveniente alguno en la dictación de un estatuto constitucional si con ello se entiende elaborar ciertas disposiciones que tengan por objeto llenar algunos vacíos u omisiones relativos a la configuración misma de la Junta de Gobierno, la manera de subrogar a sus miembros y su designación en caso de inhabilidad. A juicio del señor Ortúzar, ninguno de los integrantes de esta Comisión opone reparos al respecto ni las observaciones del señor Evans tendían a ese objeto y si existe alguna omisión en ese sentido —como probablemente la hay— debe entenderse de que cuando se habla de un estatuto constitucional provisional, ello está referido a una norma que comprende todas las disposiciones constitucionales vigentes.

Desde su punto de vista, lo anterior no sería posible, porque actualmente se vive un período de emergencia en que la Junta de Gobierno requiere la totalidad del Poder, y ponerlo de relieve en un estatuto constitucional, como decía el señor Evans, es francamente inocuo e inconveniente.

En seguida, y tal como lo expresara el señor Guzmán en una oportunidad, cree posible elaborar un estatuto provisional en breve plazo, si se advierte que la Junta de Gobierno está en disposición de poner término al estado de sitio. Es evidente que en esa ocasión será necesaria la existencia de algunas normas especiales, ya que de lo contrario entrarían a regir plenamente las disposiciones de la actual Constitución Política.

En consecuencia, sugiere posponer el debate de esta materia para cuando las circunstancias lo hagan necesario, sin perjuicio de conversarlo, en su oportunidad, con la Junta de Gobierno.

La señora ROMO interviene brevemente para declarar que comparte ampliamente esta última sugerencia formulada por el señor Ortúzar.

A continuación, el señor ORTUZAR (Presidente) propone iniciar el debate en torno al Capítulo Primero relativo a los conceptos básicos que debe contemplar la Constitución.

El señor EVANS declara que tanto el profesor Alejandro Silva Bascuñán como él, han presentado anteproyectos relativos a este Capítulo con la salvedad — por lo menos en lo que a él atañe— de que el suyo no es sino un compendio de ideas.

Expresa que el resumen de las indicaciones hecho por el señor Presidente lo interpreta fielmente, opinión que es compartida, también, por el señor Silva Bascuñán. Sugiere, en consecuencia, para el orden de la discusión, tomar como base de ella, el anteproyecto presentado por el señor Presidente. En dicho documento se contienen las ideas fundamentales, y también un esquema muy similar al del señor Díez que, a su juicio, precisó las ideas primitivamente dadas por el señor Alejandro Silva Bascuñán y por él mismo.

—Así se acuerda.

El tenor del artículo 1º de dicho anteproyecto es el siguiente:

“El Estado de Chile es unitario y está formado por regiones dotadas de facultades y recursos para promover su desarrollo”.

“Su misión es servir a la comunidad nacional y promover el bien común; dar protección eficaz a los derechos inalienables de la persona humana y procurar su pleno desarrollo a través de su activa participación en la vida social, cultural, cívica y económica del país”.

“El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza una adecuada autonomía. Encuadra sus actos dentro de la Constitución y las leyes y adhiere a los principios y normas universalmente aceptados del Derecho Internacional. Favorece a los organismos mundiales y regionales para la paz y el desarrollo”.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que la proposición pretende condensar en este artículo, los conceptos fundamentales de las demás indicaciones.

El primer inciso, continúa, establece que “El Estado de Chile es unitario”; pero no mantuvo la disposición que preceptuaba que “se estructura en regiones y se administra en forma funcional y territorialmente descentralizada”, como lo proponía el señor Silva, ya que, en su opinión, no es exacto que el Estado, se administrará en forma funcional y territorialmente descentralizada, en atención a que, en definitiva, el Presidente de la República continuará siendo el Administrador Supremo de la Nación, sin perjuicio de que las regiones gocen de cierta autonomía para promover su desarrollo. Por eso, en esta materia se consignó una disposición que, en cierto modo, es una combinación del precepto propuesto por los señores Díez y Silva Bascuñán con el que había sugerido el señor Evans.

A lo anterior, obedece, entonces, la modificación al inciso primero.

A continuación, manifiesta que le pareció indispensable mantener un concepto contemplado en el anteproyecto del señor Evans, en cuanto se establece la idea esencial de que la misión o el fin del Estado es servir a la comunidad nacional. No le pareció conveniente suprimirlo, porque ello tiene un contenido filosófico y doctrinario extraordinariamente rico y de gran

proyección. Inclusive aquí está la idea de la subsidiariedad del Estado a que se refirió el señor Guzmán y, al mismo tiempo, junto con servir a la comunidad nacional, su objetivo es promover el bien común.

En seguida, estimó fundamental establecer también que es deber del Estado dar protección eficaz a los derechos inalienables de la persona humana y procurar su desarrollo a través de su activa participación en la vida social, cultural, cívica y económica del país. O sea, el concepto de la protección de los derechos humanos y el concepto de la participación están comprendidos en este inciso segundo.

En el inciso tercero, se reconocen y amparan los grupos intermedios de la comunidad y se les garantiza una adecuada autonomía, como lo establecen también las indicaciones de los señores Evans, Díez y Silva Bascuñán. Expresa que sobre el particular, había una coincidencia casi general.

En el inciso cuarto se establece, asimismo, el principio de que Chile es un Estado de Derecho, en atención a que se contempla el concepto de que debe encuadrar sus actos dentro de la Constitución y las leyes. Esta idea fue, propuesta, también, en las demás indicaciones.

Finalmente, en materia internacional, la redacción fue muy escueta por las razones que dio en el seno de la Comisión el Profesor Edmundo Vargas.

El señor SILVA BASCUÑÁN considera conveniente, en general, los términos en que ha sido redactado por la Mesa este artículo y no tiene mayores observaciones respecto de los incisos segundo, tercero y cuarto. Pero le parece que el inciso primero carece de la densidad que debe esperarse, porque, a su juicio, no obstante que el Estado sea unitario, el país no está formado por regiones, sino, simplemente, está estructurado en ellas.

En seguida, expresa que la frase "dotadas de facultades y recursos para promover su desarrollo" implica una redundancia, ya que la misma idea será necesario contemplarla con posterioridad en el desarrollo del texto constitucional.

Por otra parte, estima muy importante definir lo que es el Estado, porque cuando se explica el grado del Estado unitario, inmediatamente se piensa cómo se administra, y es necesario vincular el ordenamiento jurídico del Estado — que es unitario— con la forma cómo se administra. Por eso, en su indicación — con la cual concordó el señor Díez—, solamente se anuncia ciertas ideas fundamentales que serán desarrolladas, posteriormente, en el articulado de la carta. Estima importante que la vinculación conceptual del Estado unitario esté ligada, también, a la esencia del sistema que presidirá la administración, la que será funcionalmente descentralizada. El órgano central, a su juicio, no asume ni podría asumir, él mismo, las prestaciones de todos los servicios que la colectividad exige, razón por la cual tiene que instituir, lógicamente, una serie de reparticiones o entes vinculados a la estructura central para prestarlos. Eso es lo que se llama una administración funcionalmente descentralizada, por cuanto hay entidades con personalidad jurídica y estatutos propios dentro de la unidad del Estado. En seguida, el órgano central debe instituir, también, la administración territorialmente descentralizada que es precisamente lo que se tratará de hacer desde el punto de vista administrativo, ya que no hay nada que esté más de acuerdo con la democracia que una administración descentralizada en la cual las comunidades básicas que estructuran los distintos sectores de la colectividad podrán expresar una voluntad que tendrá que ser considerada en el ordenamiento jurídico.

Por todo lo anterior, manifiesta preferir esta disposición en la forma que había propuesto, y que había sido acogida por el señor Díez, en el sentido de

anunciar solamente la estructura del Estado y las bases esenciales de su organización administrativa.

El señor OVALLE expresa que con respecto al inciso primero de este artículo, se advierte cierta discordancia conceptual.

A continuación hace suya la observación formulada por el profesor Silva Bascuñán porque no puede vincularse la regionalización del país con el tipo de Estado que se pretende. Es un problema distinto; no puede tampoco decirse que el Estado chileno está formado por regiones, ya que ello no es efectivo.

¿Qué es lo que se quiere señalar? El inciso primero está caracterizando el Estado, y al hacerlo, debe definirlo como "unitario" o "federal". Ahora bien, la división política o administrativa del país no está vinculada al concepto de Estado; es un problema diferente al que se está resolviendo. Y ocurre que en el mismo inciso se pretende atacar dos cuestiones que conceptualmente son distintas: Una es la relativa a la administración y gobierno del país; la otra, la referente al tipo de Estado.

Ambas, a su juicio, deben ser consideradas en disposiciones separadas. Primero, reitera, es preciso definir el Estado en su carácter de unitario y, posteriormente, consagrar la idea que se tiene del Gobierno, separando, asimismo, este concepto de la administración y de la regionalización; todo ello, con el objeto de estructurar en forma orgánica y lógica el texto constitucional.

Por consiguiente, propone definir el Estado como unitario y, después, tratar el problema de la regionalización del país, la división política y administrativa y el Gobierno.

El señor SILVA BASCUÑÁN se manifiesta de acuerdo con la sugerencia del señor Ovalle, pero, en este primer capítulo es necesario contener una norma básica relativa a la administración, lo cual puede ser tratado después del Gobierno.

A su vez, el señor ORTUZAR (Presidente) expresa que también debe contenerse una norma relativa a la regionalización y, sobre este particular, hace notar que casi todas las indicaciones fueron coincidentes en esta materia.

En seguida, advierte el señor Ovalle que cuando se trató por primera vez el problema de la regionalización, hubo consenso en la Comisión en la necesidad de que el capítulo primero, al tratar del Estado unitario, consignara de inmediato el concepto de la regionalización, ya que, en realidad, el concepto de Estado unitario, en cierto modo, se identifica en Chile con, el concepto de una autoridad central que se opone a la descentralización regional. Entonces, lo que se quiere es dar la sensación de que, si bien es cierto que el Estado de Chile es unitario, no lo es menos que habrá un concepto claro de regionalización que permitirá a las regiones y provincias disponer de cierta autonomía.

Propone que, en atención a que el señor Ovalle ha dado razones muy justas desde el punto de vista de la ortodoxia constitucional, se acepte la sugerencia que ha formulado, lo que es acogido, a su vez, por el señor Evans, quien agrega aceptar dicha proposición con el objeto de continuar avanzando en la redacción del texto, todo lo cual no obsta a que se declare en desacuerdo con la idea planteada por el señor Ovalle ya que, en su opinión, no habría ninguna contradicción doctrinaria si se la consagra en esta primera disposición.

A continuación declara su conformidad con el precepto que establece que "El Estado de Chile es unitario" y, en seguida consagrar que, pese a lo anterior, se

estructurará en regiones, las cuales estarán dotadas de autonomía que expresan la función del Estado en la administración territorial.

El señor OVALLE observa que incluir esas ideas en esta disposición sería concordante, pero limita el carácter de unitario del Estado.

El señor GUZMÁN estima que no hay que llevar la ortodoxia y el orden tan lejos, que se perjudique la comprensión del texto, en el sentido de que una misma disposición explicada de inmediato es más fácilmente comprensible que, para explicarla, haya que recurrirse a un artículo relativamente lejano en el texto constitucional.

No cree que entre el Estado unitario y el federal exista un Estado intermedio, con descentralización funcional y territorial; pero, de alguna manera lo que se pretende es una versión, una modalidad o explicación del Estado unitario que se aproxima más a lo que generalmente se quiere obtener a través del federalismo, sin necesidad de consagrar dicho régimen.

Por lo mismo, estima que estos conceptos de descentralización describen y complementan, aún más, la idea del Estado unitario. Y desde este punto de vista, no advierte ninguna inconveniencia práctica de que quede consagrado en el inciso primero; con la ventaja de que, además, se logra una explicación clara de lo que se quiere expresar con el término "Estado unitario".

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa, en seguida, que no obstante que la explicación del señor Ovalle, era correcta dentro de lo que él pensaba, le parecen más adecuadas las razones dadas por el señor Guzmán, ya que en su proposición se proyecta mejor la idea de que lo que se quiere es una descentralización administrativa en el contexto de un Estado unitario y no se la proyecte de manera de que se pueda llegar a concluir que con ella se pretende la implantación del Estado federal. De manera entonces, que al consagrar la idea de que el Estado de Chile, es unitario; que está estructurado en regiones y que se administra descentralizadamente, se están vinculando conceptos que, en verdad, también están profundamente relacionados en el orden intelectual y doctrinario.

En este primer inciso, le agradecería que se transcribiera, íntegramente, la indicación por él propuesta, y que fue acogida, por el señor Díez, por estimarla reducida en palabras y de mucha riqueza conceptual.

El señor EVANS se declara partidario de que lo relativo a las regiones esté en el inciso primero; pero, prefiere redactar la frase en punto seguido tal como lo propone el señor Díez, lo que no aparece en la indicación del señor Silva: "El Estado de Chile es unitario". Punto. "Se estructura en regiones y se administra en forma funcional y territorialmente descentralizada...". De esta forma, se separan dos conceptos diferentes que, en su opinión están vinculados íntimamente.

En seguida, el señor GUZMÁN, se manifiesta de acuerdo con el último texto propuesto por don Enrique Evans.

A su vez, el señor OVALLE pregunta si se conserva la palabra "estructura" o la frase "se divide en regiones".

A continuación, se suscita un breve debate como consecuencia de la pregunta del señor Ovalle, acordándose, en definitiva la siguiente redacción: "Su territorio se divide en regiones".

Respecto de esta frase, el señor ORTUZAR (Presidente) deja planteada su inquietud en orden a determinar hasta qué punto la regionalización permite

decir que el Estado de Chile se administra en forma funcional y territorialmente descentralizada, en circunstancias que las regiones estarán a cargo de un intendente designado por el Presidente de la República a su arbitrio, es decir, un funcionario de su exclusiva confianza, a cargo de un Consejo Regional de Desarrollo que, en ciertos casos, sólo tendrá facultades decisorias. Entonces, es atendible la duda de si se puede decir que realmente el Estado se administra en forma funcional y territorialmente descentralizada.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que sobre este particular habría que atenerse más a la idea de conjunto de las instituciones que se establecerán y no contrefinirse a una situación que, como la actual, es transitoria. A su juicio no puede establecerse realmente ahora una administración descentralizada por que la esencia de la descentralización está en que las comunidades básicas puedan expresar, al integrarse en la forma que se determine, una voluntad que sea respetada por los agentes del poder. En un momento transitorio de la vida del país, como es éste, no se puede establecer una regionalización descentralizada, sino, a lo más, desconcentrada, conjuntamente con una serie de organismos sólo asesores o consultivos que podrían expresar, de alguna manera, la voluntad de la colectividad. Por lo tanto, este es un caso en el cual la Comisión no puede sentirse constreñida por la situación actual sino que debe manifestar claramente la idea que sobre esta materia tiene.

La señora ROMO estima que si se dijera: "Su territorio se divide en regiones dotadas de facultades y recursos para promover su desarrollo" se salvaría el problema de términos, porque dicha frase comprende una idea que puede extender la intención que se persigue, a la vez que la puede limitar si las necesidades así lo imponen.

El señor EVANS precisa que había propuesto esa frase en su proyecto. Cree que es más comprensible, amplia y genérica, porque las expresiones que propone el señor Silva Bascuñán tienen una significación jurídica muy particular, concreta y específica y que van a obligar a la Comisión en el desarrollo del texto constitucional: a realizar la descentralización funcional y la plena descentralización territorial. En cambio, el decir que el Estado de Chile se divide en regiones dotadas de facultades, implica el ámbito jurídico y de recursos lo que, en su opinión, es mucho más amplio, ya que dichas facultades se otorgan para promover el desarrollo regional, intención, esta última, que es la que se quiere realmente establecer.

Por lo anterior, cree que compromete menos a la Comisión sin limitarla en nada, una expresión más genérica como la que había sugerido primitivamente y que se recoge en ese proyecto. Estima que el ideal es llegar a la proposición del señor Silva; pero ello tiene una definición jurídica tan connotada que conduce a una disyuntiva: o realizarla plenamente en la Constitución o cambiar el artículo 1º cuando corresponda estudiar los artículos 90 ó 100.

El señor SILVA BASCUÑÁN considera muy discursivo decir: "...dotadas de facultades. . .". Son palabras obvias, que están de más; y precisamente hay que reducir el vocabulario y hacer que un mínimo de palabras tenga la mayor eficacia jurídica.

A su vez, el señor GUZMÁN se manifiesta enteramente de acuerdo con el señor Silva. Expresa no agradecerle esa frase porque la estima discursiva, como ha dicho en varias oportunidades el señor Evans.

En su opinión una de las características básicas a que se debe llegar en la nueva Constitución, es tender en lo posible, a que exista una descentralización funcional y territorial lo más cerca del ideal. De manera que la Comisión debe imponerse ese compromiso en el artículo 1º, sin perjuicio de

que si más adelante se vea que no se pueda plasmar debidamente, esa disposición pueda ser cambiada.

Expresa que una de las grandes fallas o deficiencias que tuvo la democracia chilena en el último tiempo, fue la ausencia de una efectiva descentralización funcional y territorial; y en el remedio de esa falla, advierte una de las perspectivas más importantes que tiene esta Comisión, ya que existe la tendencia, por idiosincrasia y formación, de no avanzar demasiado en materias como ésta, ya que todas las fórmulas que se conocen en el fondo, se han quedado a medio camino, en lo que a este punto se refiere. Por lo mismo, sugiere que la Comisión se imponga el compromiso de avanzar lo más posible en el desarrollo del texto de la Constitución y establecerlo, desde ya, en el artículo 1º.

A continuación, el señor EVANS expresa que si lo expuesto por el señor Guzmán constituye el criterio de la mayoría de la Comisión, él lo acepta sin reparos.

En seguida el señor GUZMÁN desea plantear la duda de si lo que se administra es el territorio o el Estado.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que si se establecerá la administración funcional y territorialmente descentralizada, cree que sería mejor decirlo que es con respecto a las regiones. O sea, "El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones, las que serán administradas en forma descentralizada".

El señor GUZMÁN declara que, en su opinión, es el Estado el que se administra en forma descentralizada y no las regiones, que es una consecuencia de que el Estado se administre en esa forma. Por lo tanto, se inclina por establecer, a continuación de que el Estado de Chile es unitario, y haciendo una referencia a que este mismo Estado se administra en forma funcional y territorialmente descentralizada, la siguiente oración: "para lo cual su territorio se divide en regiones".

Sobre este particular, el señor EVANS considera mejor la otra redacción: "Su territorio se divide en regiones y se administra..."

El señor GUZMÁN declara que en la indicación del señor Evans, el problema reside en que, en tal caso, parecería que lo que se administra es el territorio, lo que no es correcto. En cambio, con la fórmula de invertir el orden lo que se administra es el Estado, que viene enunciado como sujeto de la frase inicial. A su juicio, decir "que el territorio se administra en forma descentralizada" no es perfecto.

La señora ROMO manifiesta que la frase "está dotada de facultades y recursos para promover su desarrollo", no es discursiva, sino que por el contrario, es armoniosa, y merece ser colocada en el texto constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) precisando el debate expresa que sobre este punto, hay dos posibilidades: la primera consiste en establecer el precepto diciendo: "El Estado de Chile es unitario. Se estructura en regiones y se administra en forma funcional y territorialmente descentralizada". La segunda es redactar el inciso en los siguientes términos en el sentido de que "El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones dotadas de facultades para promover su desarrollo".

El señor OVALLE desea retrotraer el debate a lo que el señor Presidente calificó de ortodoxia constitucional. A su juicio, se enfrentan, en esta ocasión, tres problemas que inciden en este inciso primero: uno, es el tipo de Estado

unitario, y en ello no cabe ninguna duda. Otro problema es el que se refiere a uno de los elementos del Estado, —o como quiera denominársele, usando los términos clásicos de la teoría del Estado, que es el territorio. La división en regiones mira hacia uno de los elementos del Estado que es el territorio. Y hay un tercer problema que es el relativo a la administración del Estado. Son tres problemas colocados en un mismo inciso. A su juicio, si se resuelven estos tres problemas, desaparecen las dificultades que se han evidenciado en el curso del debate.

Insiste en su proposición primitiva: que cada uno de estos aspectos se trate separadamente para que resulten claros y sobrios.

En consecuencia, no se puede decir "se estructura el Estado en regiones", porque el concepto "región" mira hacia la división de uno de los elementos del Estado que es el territorio. En seguida, lo que se pretende que se administre funcional y territorialmente descentralizado, es el Estado mismo; ello está en relación con su administración y se refiere al modo cómo se ejerce una de sus funciones, porque éstas son: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional, según la teoría clásica. Si por ejemplo se omite la función legislativa, se limita el concepto a la función de administrar el Estado. En consecuencia, se está mirando sólo hacia una de sus funciones.

Fijados estos tres conceptos, concluye, se debe entrar a la redacción del texto.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, en su opinión, una forma de solución es decir que "El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones y se administra en forma descentralizada". Se suprimen las expresiones "funcional y territorialmente", con lo cual el problema queda resuelto.

El señor OVALLE sugiere, a continuación, tratar la descentralización más adelante y decir solamente "su territorio se divide en regiones"., lo que es rechazado por el señor Guzmán.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que con ello no se anuncia en el primer artículo lo esencial, que es el llamado a la descentralización.

La señora ROMO estima que si se repiten las palabras, se soluciona en parte el problema al decir: "su territorio se divide en regiones, y las regiones se administran en forma funcional y territorialmente descentralizada".

El señor GUZMÁN no comparte la sugerencia de la señora Romo, porque es el Estado lo que se administra en forma funcional y territorialmente descentralizada.

En seguida, manifiesta que el problema se origina en el empleo de las expresiones "territorio" y "territorialmente", que son dos conceptos distintos. Cree que es muy importante el lenguaje, pero éste está al servicio de las ideas y cuando las ideas se ponen al servicio del lenguaje, se cae en la retórica. De manera que no se puede dejar de precisar un concepto en forma clara por no incurrir en algo que, de alguna manera, lesione el lenguaje.

Sugiere, a continuación, la siguiente frase: "El Estado de Chile es unitario. Se administra en forma funcional y territorialmente descentralizada para lo cual su territorio se divide en regiones", o bien, si no se quiere usar la expresión "para lo cual", sino que se desea darle relación de causa a efecto, establecer: "Se administra en forma funcional y territorialmente descentralizada y su territorio se divide en regiones".

El señor ORTUZAR (Presidente) estima inconveniente las expresiones "para lo



cual su territorio se divide en regiones...”, porque no es solamente para ese efecto que se divide en regiones, sino también para otros tales como los del Gobierno Interior.

En seguida, expresa que de acuerdo con la indicación, el inciso primero podría quedar redactado en los siguientes términos: “El Estado de Chile es unitario. Se administra en forma funcional y territorialmente descentralizada y su territorio se divide en regiones.”.

A su vez, el señor SILVA BASCUÑÁN propone la siguiente redacción: “El Estado de Chile es unitario y se divide en regiones. Se administra en forma funcional y territorialmente descentralizada”.

El señor GUZMÁN declara que no comparte la redacción del señor Silva Bascuñán porque lo que se quiere hacer presente es lo que se divide en regiones no es el Estado, sino el territorio.

El señor OVALLE manifiesta que el propósito es que el Estado se administre descentralizadamente y ello del hecho de que se divida en regiones. Por consiguiente propone: “El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones y su administración será descentralizada”. Con ello se evitan los conceptos de funcionalidad y territorialidad ya que no se ha precisado, aún, si se establecerán en el texto.

El señor GUZMÁN expresa que la discrepancia entre el señor Ovalle y él reside en la inclusión o no de los conceptos “funcional y territorialmente descentralizada”. Estima que es fundamental incluirlos, ya que lo que se pretende es que en definitiva se consagren en nuestro ordenamiento. Si después se advierte que ello resulta imposible, manifiesta no tener inconveniente en excluirlos o modificarlos. Por lo anterior, sugiere que la Comisión apruebe el artículo 1º en los términos que propone.

En seguida, el señor SILVA BASCUÑÁN se declara de acuerdo con la sugerencia del señor Guzmán.

A su vez, el señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si el concepto “se administra funcional y territorialmente descentralizada” se opone a la idea de que el Presidente de la República sea el administrador supremo de la Nación lo que es respondido negativamente por el señor Guzmán.

En tal caso, continúa el señor ORTUZAR no hay inconveniente para establecer que el Estado “se administra en forma funcional y territorialmente descentralizada”.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que no hay duda en que el administrador supremo de la Nación sea el Presidente de la República y que esa administración se realice funcional y territorialmente descentralizada.

El señor GUZMÁN añade que el concepto, “descentralización” no es absoluto, sino que admite grados.

A continuación el señor ORTUZAR (Presidente) sugiere la siguiente redacción: “El Estado de Chile es unitario. Su administración se realiza en forma funcional y territorialmente descentralizada y su territorio se divide en regiones”.

A su vez, el señor OVALLE propone redactar este inciso en estos términos: “El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones y su administración será funcional y territorialmente descentralizada”.

Expresa que prefiere usar el término “será” en vez de la expresión “se

administra en forma”, porque la administración es función del Estado, y como la Constitución debe contener un mandato y no una constatación en materia de acción de gobierno, le ordena a los que administran y estructuran la administración y más adelante se ordena, así misma, que su administración será funcional y territorialmente descentralizada.

En seguida, el señor EVANS pregunta si se puede decir “funcional y geográficamente descentralizada”.

La señora ROMO acogiendo la idea del señor Guzmán, formula indicación para redactar este inciso de la siguiente forma: “El Estado de Chile es unitario y para su administración se divide en regiones funcional y territorialmente descentralizadas”.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que en la redacción de la señora Romo, el concepto de descentralización está referido a las regiones y no al Estado.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, por lo que se ha manifestado, el precepto quedaría así: “El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones y su administración será funcional y territorialmente descentralizada”. En su opinión, la única modificación que se le puede introducir es la de reemplazar la oración “y su administración será. . .” por “y su administración se realizará...”.

El señor OVALLE declara no agradarle la expresión “se realizará”, porque la voz “será” es más escueta y acorde con lo que debe ser una Constitución moderna.

—En definitiva, y a indicación del señor Ovalle, el inciso primero del artículo 1º se aprueba en los siguientes términos:

“El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones y su administración será funcional y territorialmente descentralizada”.

A continuación se pone en discusión el inciso segundo del artículo 1º redactado por la Mesa y cuyo texto es el siguiente: “Su misión es servir a la comunidad nacional y promover el bien común; dar protección eficaz a los derechos inalienables de la persona humana y procurar su pleno desarrollo a través de su activa participación en la vida social, cultural, cívica y económica del país”.

El señor EVANS declara que le satisface plenamente esta redacción, porque envuelve, a su juicio, lo que constituyen los tres fines esenciales del Estado: 1º) Al servicio de la comunidad. El Estado no debe estar al servicio de sectores, grupos o de clases, sino al servicio de la comunidad total; 2º) Al servicio del bien común, y 3º) el Estado no es un conculcador; sino un cautelador de los derechos esenciales y fundamentales, inalienables y naturales del hombre. En una sociedad moderna, la participación del hombre en los diferentes aspectos de la vida social económica y cultural contribuye a su realización pero contribuye también a su libertad.

Por lo mismo, estima que el señor Presidente logró, en pocas líneas, reducir lo que habían propuesto los señores Díez, Silva, Bascuñán y él mismo, a un inciso concreto, poco discursivo y muy claro de lo que son los fines del Estado.

El señor OVALLE estima que, sobre esta materia, hay tres problemas que deben dilucidarse.

El primero es determinar si conviene o no dejar constancia, en la Constitución, de los objetivos o fines del Estado.

El segundo —si se deja esa constancia y se resuelve vincular los fines del

Estado al concepto de bien común— es planificar un posible preámbulo en el cual se expresa qué se entiende por bien común.

En esta materia, continúa, las ideas pueden ser coincidentes en lo referente a dejar constancia de la denominación de los problemas que puedan ser discrepantes con respecto al contenido de las expresiones, sobre todo cuando hay diversos puntos de vista desde los cuales se analizan dichos problemas, como asimismo, las diversas conclusiones a que se pueda llegar.

El tercer problema dice relación —siempre mirando a los fines del Estado— no sólo con los conceptos de los derechos inalienables del individuo, sino a la acción que le corresponde al Estado con relación a esos derechos, ya que no se trata de una mera protección como en el Estado liberal, sino de una activa participación tendiente a crear ciertas situaciones de hecho que hagan posible la vigencia de estos derechos.

El problema radica, entonces, en asegurar los debidos resguardos en la redacción del precepto, a fin de no dar pábulo a interpretaciones que puedan desvirtuar el concepto que de los fines del Estado tiene esta Comisión, lo que, por otro lado, está muy vinculado con la idea de determinar qué se entiende por bien común.

Manifiesta que señala estos tres temas porque estima que deben ser debatidos y discutidos, a fin de fijar posiciones respecto de cada uno de ellos con la latitud que una materia tan esencial como ésta requiere.

El señor EVANS es de opinión que la primera interrogante que ha formulado el señor Ovalle está resuelta si se aceptan las proposiciones de los señores Díez, Ortúzar, Silva Bascuñán y la suya propia, en el sentido de que los fines del Estado deben ser consagrados explícita y nítidamente en el texto constitucional.

Si se retrocede a los últimos tres años, piensa que mucho bien se habría hecho a la Patria al haber contado con una disposición que hubiera señalado los fines del Estado.

Por eso considera que respecto de la primera parte de la inquietud del señor Ovalle está despejada. Siendo así, cree que las otras dos restantes se resolverían con gran facilidad.

El señor GUZMÁN expresa compartir la opinión del señor Evans, cual es fijar la misión del Estado, esto es, determinar que el Estado no tiene sino una finalidad que es la de promover el bien común.

Sobre el particular, estima que, a propósito de definir el bien común, todo lo demás fluye como consecuencia o como directriz para promoverlo. Por lo tanto, es de opinión de definir qué se entiende por bien común.

A continuación, expresa que existe consenso en la Comisión en el concepto de bien común, cuyas definiciones pueden ser muchas, pero cuyo sentido fundamental es el de la creación de un conjunto de condiciones que le permitan a todos y a cada uno de los miembros que componen la comunidad nacional acercarse, en 'la máxima medida posible, a su pleno desarrollo personal.

Esta es la noción de bien común que el señor Evans ha querido significar cuando dice que la misión del Estado es servir a la comunidad nacional.

En el fondo, si se clarifica el concepto de bien común en los términos señalados, se desvirtúa la concepción que ve en el bien común una simple

suma de bienes individuales o el bien de un todo colectivo, en el cual la persona humana queda disuelta o absorbida enteramente como parte del todo, sin que tenga ningún ser independiente de ese todo. Expresa que formula esta observación desde un punto de vista filosófico, es decir, entendido como el bien de un ser accidental, de relación, que le permite a todos los seres humanos alcanzar sus objetivos; pero que les permite a todos y a cada uno, no a algunos de ellos. Entonces, para lograr configurar ese orden, ese modo adecuado de relación, es necesario respetar los derechos naturales, inalienables y fundamentales de la persona humana, porque no se puede concebir que un orden los vulnere. Asimismo, no se puede concebir que un modo de relación que vulnere esos derechos pudiera ser el modo de relación que va a permitir a todos y a cada uno alcanzar en la mayor medida de lo posible su plena realización personal. Es una directriz indispensable dentro de ese concepto del bien común el respeto a los derechos fundamentales. De ese concepto del bien fluye la vocación que el Estado tiene respecto de todos y cada uno de los miembros de la comunidad nacional, y no de una parte de ellos, por importante que fue esa parte, aunque fuese la mayoría. El Estado tiene el deber de procurar el bien de todos, lo cual excluye la concepción de un Estado al servicio de un sector determinado, como pretendió declararlo el Gobierno anterior y otros regímenes totalitarios en la historia, bajo distintas fórmulas o consignas.

En seguida, se puede mencionar —y dice mucha relación con la idea contenida en el inciso 3°— una realidad actual, algo netamente moderno, de nuestro tiempo, esto es, que la obtención de esos objetivos o la obtención de esa finalidad, está indisolublemente ligada, en todo tiempo, al respeto a los cuerpos intermedios.

En seguida, ofrece traer una redacción tentativa de este inciso, si estos conceptos fueran los que prevalecieran en la Comisión. Si se apunta al bien común en ese sentido, agregó, lo demás fluye como consecuencia o como directriz de esto que es la única finalidad del Estado.

El señor SILVA BASCUÑÁN considera que la frase es espléndida por la riqueza de su contenido. Con todo, propone la siguiente redacción: "Su misión es servir y promover el bien de la comunidad nacional", para no poner dos veces el término "comunidad". De este modo, la frase quedaría así: "Su misión es servir y promover el bien de la comunidad nacional; dar protección eficaz a los derechos inalienables, etc.". Cree que con esta redacción no sólo está mencionado el bien común como objetivo esencial del Estado, sino que además está descrito en su esencia, es decir, como expresaba el señor Guzmán, es la creación de las condiciones indispensables para que en la sociedad cada persona o cada grupo pueda ir adquiriendo su pleno desarrollo como él quiera. Está bien dicho que no sólo debe buscarlo cada persona dentro de su propia concepción, de su actitud y vocación personal, sino cada persona en la participación y en la creación de todas aquellas condiciones que le permitirán no sólo buscar la meta que ella quiera, sino que también se le permitirá intervenir en la creación de esas condiciones para alcanzar su pleno desarrollo.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que, desde un punto de vista filosófico, el señor Guzmán tiene razón, pero esta disposición va a regir no para filósofos sino para ciudadanos, para el pueblo chileno. Si se la limita al concepto del bien común, y pese a que existirá constancia de este debate en las actas, ello no se va a proyectar ante el pueblo, y no se entenderá cual es la verdadera intención que anima al constituyente.

Por lo anterior, estima preferible mantener estos conceptos. El Concepto de proteger eficazmente los derechos inalienables de la persona humana, que puede estar comprendido en el concepto del bien común, es fundamental. El concepto de servir a la comunidad nacional da la idea de que expresa

claramente que el Estado se halla al servicio del hombre y no el hombre al servicio del Estado.

El señor GUZMÁN manifiesta que, tal vez, de sus expresiones pudiera concluirse algo distinto a lo que realmente piensa. En realidad, no pretende suprimir del texto los conceptos aquí formulados, sino que lo que procura es, simplemente, otorgarles un matiz de redacción diferente que dé un encadenamiento lógico y conceptual, que podría acercarse más, con exactitud, a todos estos conceptos. Se trata de perfeccionar la redacción, porque es indispensable, a su juicio, explicitar con la mayor claridad los conceptos fundamentales.

En seguida, sugiere, si la Comisión no es contraria a este parecer, que se le autorice para traer un mero cambio de redacción, de refundición de algunos conceptos, que pudiera perfeccionar conceptualmente la idea, acogiendo lo que pide el señor Ovalle, y, desde luego, manteniendo explícitos todos esos conceptos.

El señor EVANS manifiesta su aceptación a la sugerencia del señor Guzmán. Estima que si se incluyen todas las ideas más importantes, ello admite un perfeccionamiento en el sentido de encadenar en orden lógico los valores involucrados en aquéllas. Cree que hay uno que es el fundamental, y de ahí derivan los demás.

Por lo tanto, opina que si el señor Guzmán trajera en la próxima sesión una redacción en que aparezca claro cuál es la idea matriz y las vertientes fundamentales que fluyen de ella, se podría perfectamente encontrar la redacción adecuada.

A continuación, la Comisión acuerda encomendar al señor Guzmán una redacción tentativa de los dos incisos del artículo 1º, sobre la base de que el tercero está íntimamente relacionado con el anterior; e igual encargo se hace al señor Evans respecto del inciso cuarto.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL LARRAÍN C.  
Secretario accidental

1.— Indicación de la Mesa.

Artículo 1º— El Estado de Chile es unitario y está formado por regiones dotadas de facultades y recursos para promover su desarrollo.

Su misión es servir a la comunidad nacional y promover el bien común; dar protección eficaz a los derechos inalienables de la persona humana y procurar su pleno desarrollo a través de su activa participación en la vida social, cultural, cívica y económica del país.

El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza una adecuada autonomía.

Encuadra sus actos dentro de la Constitución y las leyes y adhiere a los principios y normas universalmente aceptados del derecho internacional. Favorece los organismos mundiales y regionales para la paz y el desarrollo.

Artículo 2º— La soberanía reside en el pueblo, el que delega su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece. El pueblo conserva el derecho de resolver directamente por medio del plebiscito las cuestiones que la Constitución señale.

Artículo 3º— Los emblemas nacionales son el Escudo de Armas de la República, la Bandera Nacional y la Canción Nacional. Su forma, colores y proporciones, y su texto y música, respectivamente, son los que fija la legislación actualmente vigente.

Artículo 4º— El Gobierno de Chile es republicano, democrático representativo y presidencial.

El Presidente de la República y los miembros del Congreso Nacional son elegidos periódicamente por el pueblo mediante elecciones libres e informadas. El sufragio es secreto.

Artículo 5º— Los Poderes del Estado son independientes y corresponde especialmente al Poder Ejecutivo cautelar el pleno y libre ejercicio de las atribuciones que a aquellos compete y el cumplimiento de sus decisiones, acuerdos, resoluciones y sentencias.

Artículo 6º— Ninguna persona o reunión de personas pueden tomar el título o representación del pueblo, arrogarse sus derechos ni hacer peticiones en su nombre. La infracción de este artículo es sedición.

Artículo 7º— Ninguna magistratura, ninguna persona ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo.

Artículo 8º— Toda resolución acordada por una autoridad pública a presencia o requisición de un ejército, de un jefe al frente de fuerza armada o de alguna reunión del pueblo que, ya sea con armas o sin ellas, desobedeciere a las autoridades, es nula de pleno derecho y no puede producir efecto alguno.

Artículo 9º— Es deber primordial del gobierno y de las autoridades que esta Constitución establece, cumplir los fines y deberes del Estado y demás preceptos de este Capítulo Primero.

Su infracción constituye abierta violación de la Constitución y abuso de poder.

## 2.— Indicación del señor Díez.

Artículo 1º— El Estado de Chile es unitario. Se estructura en regiones y se administra en forma funcional y territorialmente descentralizada.

Su acción está encaminada al bien común, a procurar un desarrollo pleno de la personalidad humana y a asegurar su libertad y el respeto a su dignidad. Con estos fines debe adoptar las medidas y remover los obstáculos para lograr una efectiva participación de todos en la vida cívica, social, económica y cultural y propender a una equitativa distribución de la renta nacional.

El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza una adecuada autonomía.

Encuadra sus actos dentro de la Constitución y las leyes y adhiere a los principios y normas universalmente aceptados del derecho internacional. Favorece los organismos mundiales y regionales para la paz y el desarrollo.

Artículo 2º— La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce directamente a través del plebiscito o delega su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni ningún individuo pueden atribuirse su ejercicio. En el orden interno, la soberanía no reconoce otras limitaciones que las que impone esta Constitución, especialmente en lo relativo a las garantías fundamentales. Toda delegación de soberanía en organismos supranacionales que tengan como finalidad asegurar la paz y la justicia será materia de ley.

Artículo 3º- Los emblemas nacionales son el Escudo de Armas de la República, la Bandera Nacional y la Canción Nacional. Su forma, colores y proporciones, y su texto y música, respectivamente, son los que fija la legislación actualmente vigente. (\*)

Artículo 4º— El Gobierno de Chile es republicano, democrático representativo y presidencial. Los Poderes del Estado son independientes.

El Presidente de la República y los miembros del Congreso Nacional son elegidos periódicamente por el pueblo mediante elecciones libres e informadas. El sufragio es secreto.

Artículo 5º— Ninguna autoridad pública ni funcionario, ninguna persona ni reunión de personas, puede arrogarse otras atribuciones o derechos que los expresamente les hayan conferido las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo y da lugar a responsabilidades administrativas, civiles y penales.

La ley reglamentará lo relativo a quienes pueden impetrar la declaración respectiva, el tribunal encargado de pronunciarla y los efectos de la misma, así como los plazos, procedimientos y demás circunstancias que permitan hacer efectiva esta disposición.

# **REPÚBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

### **SESIÓN 41ª, CELEBRADA EN MARTES 28 DE MAYO DE 1974**

La Comisión considera un proyecto de reforma constitucional, remitido por el Ministerio de Justicia, por el que se enmienda la Ley Orgánica de Ministerios en cuanto se refiere a la subrogación de los Ministros de Estado

#### **ANEXO DE DOCUMENTOS**

Antecedentes relativos al proyecto en debate.



La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Asiste, además, el señor Subsecretario de Justicia, Capitán de Navío don Mario Duvauchelle Rodríguez.

Actúa como Secretario accidental, el señor Rafael Larraín Cruz.

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

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que corresponde ocuparse de un proyecto de reforma de la Constitución Política del Estado, remitido a la consideración de la Comisión por el señor Ministro de Justicia, don Gonzalo Prieto, por el que se enmienda la Ley Orgánica de Ministerios en cuanto se refiere a la subrogación de los Ministros de Estado, y procede, a continuación, a dar lectura al artículo único del decreto ley respectivo, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo único.— Sustituyese el inciso final del artículo 1° de la Ley Orgánica de Ministerios, Decreto N° 7.912 de 30 de noviembre de 1927, por los siguientes:

En los casos de ausencia, enfermedad, renuncia, suspensión o inhabilidad de los Ministros de Estado, los subrogará, con el título de Ministro Subrogante, y siempre que el titular del Poder Ejecutivo no hiciere designación expresa, el Subsecretario de la respectiva cartera.

Si hubiere más de un Subsecretario en el Ministerio respectivo, el Ministro del ramo determinará, por Decreto Supremo, el orden de precedencia de éstos para los efectos de la subrogación.

Para la aplicación de la norma contenida en el artículo 66 de la Constitución Política del Estado, no se considerarán los Ministros subrogantes”.

Expresa, en seguida, que en relación con esta iniciativa legal, el señor Ministro de Justicia solicitó la opinión de los diferentes Ministros de Estado, quienes, en su mayoría, manifestaron su plena conformidad con el texto leído, y que algunas Secretarías de Estado, a través del Ministro o del Subsecretario respectivo, han formulado observaciones sobre el proyecto, como por ejemplo, el Asesor Jurídico del Ministerio del Interior que señala la conveniencia de precisar que la subrogación sólo procede respecto del Subsecretario titular de la Cartera correspondiente, vale decir, que si se trata de un Subsecretario Subrogante, éste no podría subrogar al Ministro que estuviere impedido por ausencia, enfermedad, renuncia o inhabilidad.

Señala, luego, que de la observación del Subsecretario de Agricultura, señor Julio Salas Romo, pareciera desprenderse la sugerencia de que en el caso de existir más de una Subsecretaría, cada Subsecretario pase a ser Ministro Subrogante en la respectiva Cartera. Agrega que, por otra parte, el señor Ministro de la Vivienda propone que, al asumir el Subsecretario el cargo de Ministro Subrogante, debe prestar el juramento exigido a los Secretarios de Estado titulares.

A continuación, destaca la conveniencia de que la Comisión tome conocimiento de las observaciones formuladas por los señores Ministros de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, como asimismo, de la del señor Ministro de Defensa Nacional, que figura al final del legajo de antecedentes, en la que propone que

la subrogación del Ministro de Defensa Nacional recaiga en el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Una vez leídas las mencionadas observaciones, cuyo texto está incorporado al anexo de documentos de la presente acta, ofrece la palabra acerca del proyecto de decreto-ley en discusión.

El señor DUVAUCHELLE (Subsecretario de Justicia) explica, en primer término, los fundamentos de la observación hecha presente al proyecto por el señor Ministro de Defensa Nacional, y pasa, a continuación a señalar las razones que han motivado la redacción del mencionado decreto-ley que no son otras que la necesidad y conveniencia de solucionar definitivamente los problemas y dificultades que surgen, en la práctica, en los casos de enfermedad o ausencia de algún Ministro de Estado, el cual, de acuerdo con el régimen vigente, debe ser subrogado por otro Secretario de Estado, generándose, en esta forma, situaciones muy difíciles de resolver, dado que a los problemas propios de una Cartera se agregan, en virtud de dicha subrogación, otros que incumben al Secretario de Estado subrogado. Señala que, por otra parte, por la misma razón que ha mencionado, el Ministerio en que se produce la subrogación se resiente notoriamente en sus actividades, no por falta de interés de quien actúa como subrogante, sino que por la desvinculación real existente entre ambas Secretarías de Estado, todo lo cual se evitaría a través de la enmienda que se propone, puesto que el Subsecretario, normalmente, en atención a que es el ejecutor de la política del Ministro, está en conocimiento cabal de cuanto ocurre en la respectiva Secretaría de Estado.

El señor EVANS expresa que antes de opinar acerca del proyecto en discusión, se referirá a un aspecto previo, atinente a las funciones que a la Comisión le son propias. Señala que la Junta de Gobierno, al designar esta Comisión, le encomendó la preparación de un anteproyecto de nueva Constitución Política del Estado, y sin embargo, durante seis o siete meses de trabajo, la Comisión ha estado preocupada de conocer materias ajenas a las que, específicamente, determina el decreto supremo que le dio origen. Manifiesta que, hasta la fecha, no ha acompañado al señor Silva Bascuñán en orden a oponerse que se traten otros asuntos que los inherentes a la Comisión, en razón de que estima que debe existir alguna flexibilidad en el trabajo que realiza, especialmente, en los casos en que deba estudiarse actas constitucionales o actas institucionales, que van configurando una nueva institucionalidad que, en definitiva, deberá recogerse en el texto del anteproyecto de reforma constitucional que se elabore, y es así como fue partidario, por ejemplo, de que la Comisión estudiara el proyecto sobre Régimen Administrativo Interior y División Política del Estado y el que creaba la Procuraduría General de la República, que se referían a temas netamente constitucionales.

Manifiesta que le asiste temor por el futuro de la Comisión al observar que ya no se le encomiendan sólo el estudio de actas institucionales sino que, también, el de simples reformas de textos legales, como es el que está tratando en esta oportunidad la Comisión, el que tiene una lejana vinculación con las normas constitucionales que puedan ser recogidas por una nueva Carta Fundamental, pero que, en el fondo, modifica la Ley Orgánica de Ministerios, vigente desde el año 1927, y en tal sentido considera que la Comisión está incurriendo en incumplimiento de la obligación que se le ha impuesto.

Menciona que, en relación con este aspecto, hace algún tiempo, un distinguido Profesor de la Universidad Católica de Chile, apolítico y decidido partidario del actual Gobierno, le manifestó su preocupación por el trabajo que la Comisión está realizando y al informarse que se estaba estudiando el inciso tercero del artículo 1º de la nueva Constitución Política, reaccionó con sorpresa y escepticismo, estimando que, en esta forma, no se estaba cumpliendo la

misión encomendada por la Junta de Gobierno. Agrega que desea dejar testimonio de que en lo sucesivo, se opondrá a que la Comisión trate materias ajenas a aquellas que le determinó el Gobierno, vale decir, la redacción de un anteproyecto de Constitución Política, a menos que, por tratarse de un tema de tal envergadura constitucional, que tienda a crear una norma permanente que sirva de base de la labor de la Comisión en el futuro, estime, desde su personal punto de vista, que, obvia y naturalmente la función que le es propia debe extenderse, también, a dicha materia.

En cuanto atañe al proyecto de decreto-ley en discusión, considera que es irrelevante, innecesario y tal vez, absoluta o relativamente inconveniente. Señala que es efectivo que la Ley Orgánica de Ministerios dispone la subrogación de un Ministro por otro y que, no sólo durante el actual Gobierno sino que en todos los anteriores, a cualquier Secretario de Estado llamado a subrogar, se le ha creado un gravísimo problema, como lo conoce con certeza el señor Ortúzar que desempeñó el cargo de Ministro de Justicia durante la Administración del señor Jorge Alessandri, y personalmente, en su caso, por haber servido las funciones de Subsecretario de esa misma Cartera en el Gobierno del señor Eduardo Frei, pero, también es efectivo que el Presidente de la República dispone de la facultad de alterar por simple decreto supremo el orden de subrogación, y puede, en consecuencia, encomendar la subrogación —no al Ministro que corresponda en el orden señalado por la Ley Orgánica de Ministerios— sino que a otro, o en su defecto, encargársela al Subsecretario respectivo o a un tercero, en el carácter de Ministro suplente.

Considera que el sistema que consagra actualmente la Ley Orgánica de Ministerios concede una mayor maniobrabilidad al Jefe del Poder Ejecutivo que el procedimiento rígido de la subrogación por el Subsecretario, y es así como se observa, desde luego, que en algunos Ministerios este último mecanismo no podrá operar, como es el caso del de Defensa Nacional, cuyo titular sugiere algo, que, sin necesidad de un conocimiento más profundo de las prácticas castrenses, es aceptable de inmediato, que es la subrogación del Ministro, no por uno de los cuatro Subsecretarios que existen actualmente en esa Secretaría de Estado, sino que por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional. Reitera que no advierte la necesidad de este proyecto, ni menos todavía, su sentido práctico, por cuanto el sistema actual ofrece mucho más flexibilidad, ya que la designación de un Ministro subrogante no requiere de un tiempo superior a treinta minutos, que es lo que tarda la dictación del decreto respectivo y el trámite de la toma de razón por la Contraloría, lapso igual o inferior, quizás, al que empleará el Subsecretario —en el sistema propuesto— en prestar el juramento de rigor en el Palacio de Gobierno, además de todos los problemas administrativos que se originan en orden descendente, pues, al Subsecretario lo subrogará el Jefe Administrativo y a éste, a su vez, otro Jefe de Departamento o Sección, y así, sucesivamente.

Estima que procede preguntar qué desconcierta y destruye en mayor grado la unidad administrativa que se requiere en todos los Ministerios: si la subrogación por la persona que indique el Presidente de la República, de acuerdo a las necesidades del momento y a las características de cada Ministerio, que no trastoca en nada la actividad normal de la Secretaría de Estado afectada, o este otro sistema de subrogación que alcanza en sus efectos hasta límites insospechados, según lo ha planteado el Ministro de Hacienda en forma muy gráfica y real en sus observaciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que antes de ofrecer la palabra al señor Silva Bascuñán, desea hacer algunos alcances a la cuestión previa planteada por el señor Evans.

Estima que la inquietud del señor Evans deriva, más que del hecho de que la Comisión esté analizando un proyecto que en su concepto no tiene relación con

la Constitución, de la sensación que le asiste de que no se ha cumplido el compromiso de considerar estas materias en sesiones extraordinarias, como fue el acuerdo adoptado sobre la materia, pues si realmente proyectos de esta naturaleza se hubieran considerado en ese tipo de reuniones de trabajo, tiene la certeza de que no se habría planteado esta preocupación, que le parece muy razonable en las circunstancias en que la ha hecho valer el señor Evans.

Manifiesta, en seguida, que no desea que permanezca flotando este ambiente de pesimismo y de inquietud que pudiera derivar de las palabras del señor Evans, en el sentido de que la Comisión sólo ha analizado el inciso primero del artículo 1º de la Constitución Política, pues, en su opinión, se ha trabajado con mucho mayor rapidez que la que se hubiera podido imaginar, y respecto de las aprensiones del profesor de la Universidad Católica de Chile acerca del trabajo de la Comisión, señala que las habría refutado expresándole que se han despachado los Capítulos VIII y IX de la Constitución, que fueron, en la práctica, íntegramente sustituidos, y que en estos momentos se está considerando el Capítulo I en su discusión particular.

Agrega que no desearía que guardara esta sensación de incumplimiento el señor Evans, quien se ha caracterizado por ser uno de los elementos más laboriosos dentro de la Comisión, y sugiere que esta cuestión previa sea analizada en otra oportunidad, con el fin de resolverla en forma definitiva, puesto que la Mesa entiende que ella se encontraba resuelta en el sentido de que no existe inconveniente para que la Comisión preste esta especie de asesoría en todas aquellas iniciativas que el Gobierno le envíe en consulta, relacionadas con aspectos constitucionales, cualquiera que sea su envergadura, las que deberán tratarse en sesiones extraordinarias, conforme a lo acordado sobre el particular.

El señor SILVA BASCUÑÁN hace presente que no se referirá a la cuestión previa planteada por el señor Evans, pues es sabido que su inquietud permanente ha sido la de que no se ha trabajado, a su juicio, en la especialidad en que se ha solicitado el aporte de la Comisión, que es suficiente para ocupar toda la posibilidad de trabajo útil de los miembros de ella, de modo que, sea en sesiones ordinarias o extraordinarias, no se dispone de mayor capacidad que la necesaria para elaborar un proyecto de reforma constitucional.

En seguida, celebra tener la posibilidad de contar con la adhesión de otro miembro de la Comisión en su actitud y posición sobre la labor específica que se les ha encomendado, pues considera que cuando laboran en la Constitución en el orden que corresponde, se está cumpliendo el encargo que se les ha confiado, y en cualquier otro sentido se está produciendo, lisa y llanamente algo que pudiera parecer fuerte calificarlo de este modo: un fraude histórico, en cuanto a lo que el país espera que la Comisión realice y al significado que tiene su trabajo.

Agrega que, no obstante la posición que ha mantenido y señalado, dará a conocer su opinión sobre el proyecto en discusión, el que, a su juicio, es un proyecto de ley y no una reforma a la Constitución. Estima que el procedimiento que se propone tiene mucha trascendencia, ya que, a menos que se modifique la Constitución la nueva Carta Fundamental lo permita, tal sistema no calza con la sistemática constitucional, puesto que existe un artículo de dicha Carta que establece que el Presidente de la República deberá despachar todas sus órdenes con la firma de un Ministro de Estado, y ellas no serán obedecidas sin este requisito esencial.

Añade que si el Ministro de Estado será subrogado por el respectivo Subsecretario, las firmas, en este caso, del acto de autoridad serán la del Presidente de la República y la del Subsecretario, que no es Ministro de Estado

ni ha sido designado como tal, y ese acto de autoridad carecerá, entonces, de valor, de acuerdo a las disposiciones constitucionales vigentes. Considera que el procedimiento propuesto no respeta una norma constitucional de carácter esencial, que es la base del ordenamiento jurídico del país, y por ello es que la solución se encuentra en la Ley Orgánica de Ministerios, que autoriza la designación de suplentes o la alteración del orden de subrogancia.

Por otra parte, destaca otra consecuencia cual es la de que los Ministros de Estado son responsables personalmente por los actos que suscribieren, y solidariamente, por los que realizaren con otros Ministros, existiendo muchos actos que requieren la firma de varios Secretarios de Estado, y entonces, ocurrirá que la solidaridad se producirá entre los Ministros y un Subsecretario, no obstante que ella será de los Ministros.

Se refiere, en seguida, a los casos en que el Presidente de la República debe firmar junto con todos los Ministros de Estado los decretos de insistencia y otros, y en tal caso, la solidaridad alcanzaría, también, al Subsecretario, a lo que puede agregarse que si el Poder Ejecutivo es un órgano compuesto por el Presidente de la República y los Ministros de Estado, con el sistema de subrogación propuesto los Subsecretarios pasarían a integrar, también dicho poder.

Por último, destaca la situación que podría presentarse respecto de la responsabilidad política, en la que si se acepta que el juicio político afectará a los Subsecretarios que están desempeñándose como Ministros, se alteraría todo el sistema establecido en la Constitución, lo que, desde luego, no es aceptable. Considera que no sólo por razones de falta de competencia de la Comisión, sino porque introduce en la Constitución vigente un factor de irresponsabilidad, desorden y anarquía en el ordenamiento jurídico, el proyecto de decreto-ley en estudio es absolutamente inconveniente.

El señor LORCA expresa su deseo de formular una observación de carácter general respecto de la cuestión previa que se ha planteado, y considera que es interesante acentuar en esta oportunidad un aspecto que le parece fundamental, cual es el de la información que debe proporcionarse a la ciudadanía acerca de lo que la Comisión ha realizado.

Comparte la opinión del señor Ortúzar en cuanto a que la labor de la Comisión no ha sido tan poco relevante en el estudio de la nueva Constitución, y señala al efecto, que la declaración formulada por el señor Presidente, relacionada con la labor desarrollada por la Subcomisión encargada de estudiar el Derecho de Propiedad, ha tenido una trascendencia extraordinaria, como lo demuestra el hecho de haber sido comentada favorablemente en la Universidad Católica de Valparaíso y en el diario "El Mercurio" de la misma ciudad, motivo por el cual considera procedente que la Comisión exprese su congratulación al señor Ortúzar por tan oportuna declaración, sin perjuicio de que, desde luego, se anticipa a felicitarlo a título personal, ya que, por otra parte, a él le corresponde en su opinión, informar a la ciudadanía acerca de la labor que está realizando la Comisión y las Subcomisiones de que ella dependen.

En seguida, manifiesta que concuerda con gran parte del juicio del señor Evans en el sentido de que existe inquietud en algunos sectores de la ciudadanía respecto de la labor que está cumpliendo la Comisión, y estima, en consecuencia, que el señor Ortúzar debería formular una declaración atinente al trabajo desarrollado por la Subcomisión de Régimen Electoral y Partidos Políticos, pues, este aspecto ha provocado una apreciable preocupación en el país.

El señor ORTUZAR (Presidente) agradece, en primer término, las expresiones del señor Lorca, y expresa, en seguida, que lamentablemente, la declaración

formulada sobre la labor que está desarrollando la Subcomisión que estudia el Régimen Electoral de Partidos Políticos no fue publicitada en forma adecuada por los medios de difusión, pero desea dejar testimonio de que ha procedido en la misma forma respecto del trabajo de todas las Subcomisiones, mencionando, inclusive, a los Presidentes e integrantes de cada una de ellas, y que, estas informaciones no se han difundido adecuadamente en los diversos diarios, debido, quizás, a que existen otras noticias de mayor envergadura.

El señor LORCA acepta, desde luego, las explicaciones del señor Ortúzar sobre el tema planteado, pues, tienen atinencia directa con diversas interrogantes surgidas en distintos sectores acerca de la situación de las inscripciones electorales, materia sobre la cual se ha dictado un decreto-ley que, por ignorancia u otro motivo, un apreciable número de personas no lo conoce y se remite, solamente, a las declaraciones de quienes están actuando en este aspecto, motivo por el que encarece al señor Presidente que formule una nueva declaración sobre la materia en la misma forma precisa y categórica que lo hizo respecto del derecho de propiedad, con lo que se evitaría la repetición de incidentes tan ingratos como el que presencié, hace algunos días, en la Iglesia Parroquial de Vina del Mar, con ocasión de una rogativa llevada a efecto con el objeto de que se pueda restablecer, con prontitud, las inscripciones electorales y el sufragio en el país.

Agrega que en cuanto se refiere a la determinación precisa de las funciones que competen a la Comisión, entiende que se adoptó un acuerdo, a proposición del señor Díez, en el sentido de concertar una entrevista con la Junta de Gobierno destinada a conocer los puntos de vista que sobre este tema tienen los miembros de ella, y de expresarles, también, las inquietudes, que estima muy respetables, de los señores Evans y Silva Bascuñán relacionadas con la conveniencia de avanzar en forma más acelerada en el trabajo que se les ha confiado.

El señor ORTUZAR (Presidente) informa a la Comisión que la entrevista a que se ha referido el señor LORCA se encuentra solicitada.

El señor LORCA considera que el intercambio de opiniones con los miembros de la Junta de Gobierno solucionaría integralmente el problema planteado, y en lo que concierne a los proyectos que les envíe el Gobierno para su estudio, estima que si bien la Comisión está destinada a cumplir una misión muy precisa, establecida en el decreto de su creación, no puede ella negarse a colaborar cuando el Gobierno recurre a su buena voluntad, respecto de ciertas materias específicas, pero juzga necesario, sin embargo, plantear a la Junta de Gobierno la posición que en este aspecto sustentan algunos miembros de la Comisión, puesto que, en realidad, los proyectos de escasa trascendencia no deberían ser tratados por ella sino sólo aquellos que guardan relación con la institucionalidad del país y con aspectos netamente constitucionales.

La señora ROMO se refiere al proyecto enviado por el señor Ministro de Justicia y considera muy útil esta iniciativa puesto que se relaciona con una materia importante sobre la cual se han originado serios problemas, como los señalados por el señor Subsecretario de Justicia, especialmente, el que atañe a la imposibilidad en que se encuentra el Ministro que está subrogando a otro para estudiar las materias que competen a ambas Carteras, lo que se soluciona a través del proyecto en estudio. Considera, por otra parte, que el Subsecretario tiene una función distinta que cumplir, es un funcionario de la confianza del Presidente de la República, y en su opinión, entiende este cargo en la categoría de un Vice-Ministro y no sólo como un mero ejecutor de las funciones políticas que le encomienda el Ministro respectivo.

En seguida, manifiesta su concordancia con la opinión del señor Evans acerca de algunos problemas que podrían originarse en la aplicación de las normas del

proyecto, los que cree que sería fácil solucionarlas durante el estudio de ellas, pero reitera su apoyo a la idea propuesta de que sea el Subsecretario quien subrogue al Ministro, pues, en esta forma, también ese funcionario puede participar en los Consejos de Ministros, lo que no puede causar extrañeza si él realiza una labor muy delicada e importante y goza de la confianza del Presidente de la República, bastando para ello que prestara el juramento de estilo.

El señor DUVAUCHELLE (Subsecretario de Justicia) expresa que concurre a la Comisión en representación del señor Ministro de Justicia quien se encuentra enfermo desde hace un tiempo apreciable, realiza esta misión con mucho agrado, pues, además de cumplir con una orden del Ministro, conoce la capacidad y categoría que caracteriza a los integrantes de la Comisión, razón por la que valora y aprecia cabalmente las observaciones formuladas sobre el proyecto en discusión. Agrega que, a juicio suyo, la Comisión debe tener conocimiento de que el Gobierno le está muy agradecido por la labor que está realizando y siente satisfacción y orgullo de contar con una Comisión integrada por personas tan capaces y brillantes.

A continuación, considera que no le concierne referirse a la competencia de la Comisión, pues ese aspecto es un problema que debe ser resuelto por sus propios integrantes, cuya responsabilidad histórica comprende en toda su amplitud y de la que están conscientes las Fuerzas Armadas del país. Hace presente que, en opinión del Ministro de Justicia, este proyecto tiene relación directa con la labor que realiza la Comisión de Reforma constitucional, y le parece que en las observaciones del señor Silva Bascuñán, de alguna manera, ha quedado en evidencia que existen en el proyecto materias constitucionales en juego, y cita, como ejemplo, el juicio político y a responsabilidad solidaria de los Ministros, problemas sobre los que la Junta de Gobierno no puede legislar con olvido de la importancia e incidencia que tienen en algunas materias constitucionales.

Estima que el problema no es de tanta simplicidad, ya que, a su juicio, e advierten diversos aspectos constitucionales en juego, que deben ser resueltos, precisamente, por esta Comisión, que se encuentra capacitada y tiene competencia para lograrlo, razón por la cual, conjuntamente con el señor Ministro de Justicia, decidieron entregar este proyecto a su conocimiento y resolución, pero, ello no obstante, se excusa por discrepar en este aspecto con algunos miembros de la Comisión.

El señor OVALLE considera, coincidiendo con el señor Subsecretario, que se encuentran abocados al estudio de un proyecto que tiene atinencia directa con la labor de la Comisión en dos aspectos: primero, porque el orden que el articulado tenga en la Constitución no tiene, necesariamente, que ser el mismo a que se llegue en el curso del trabajo que deban desarrollar, y en consecuencia, analizar el sistema que se adoptará en definitiva, en lo que se refiere a la subrogación ministerial, puede tener una extraordinaria utilidad cuando se aborde en función de problemas prácticos que el Gobierno está enfrentando en forma cotidiana; y en segundo lugar, estima que el proyecto se relaciona con el trabajo que están llamados a realizar, por cuanto nunca ha concebido a la Comisión de Reforma Constitucional como la mera elaboradora de un texto de Carta Fundamental, sino más bien como una colaboradora en la tarea del Gobierno respecto del restablecimiento de la democracia, aporte que debe ser, en la medida de la capacidad de cada uno, de la mayor significación posible, motivo por el cual no considera patriótico negarse a la posibilidad de entregar esa colaboración.

Agrega que es partidario, por las razones anotadas, que cuando se presenten trabajos de esta naturaleza, con el fin de no entorpecer las labores constitucionales de la Comisión —en este aspecto comparte, en cierto modo, la

opinión del señor Silva Bascuñán— deberían celebrarse sesiones extraordinarias, pues, de otra manera, podría originarse una discontinuidad en la función que están llamados a cumplir, lo que no significa que tales proyectos formen parte de algo ajeno a la tarea de preparar la nueva Constitución, pues, reitera que ellos, a su juicio, son también, elementos integrantes de esa tarea, y al referirse a sesiones extraordinarias, está pensando en que éstas serán necesarias, más que para el estudio de estos proyectos, para el análisis de otras materias no propiamente constitucionales, pero que requieran ser estudiados por la Comisión. Añade que desea dejar establecido que sus expresiones de "que no considera patriótico negarse a la posibilidad de . . .etcétera", de manera alguna envuelven un cargo en contra del señor Silva Bascuñán.

Por último, señala que se sentiría algo defraudado si la opinión de la Comisión no se diera a conocer cuando se abordan problemas constitucionales de esta magnitud.

El señor DUVAUCHELLE agradece las observaciones del señor Ovalle, porque le permiten superar un problema de conciencia que se le había producido en cuanto a que, con el proyecto en discusión, se estaría perjudicando la labor de la Comisión, lo que, en realidad, no es efectivo, pues, en opinión del Ministerio de Justicia, no sería posible resolver el problema de la subrogación sin consultar, previamente, a la Comisión, y se estima que actuarían en forma equivocada si no se formulara dicha consulta.

Añade que la última observación que desea formular tiene relación con la naturaleza de la suplencia y de la subrogación, pero plantea, especialmente, el problema que origina esta última. Considera que se enfrenta una dificultad de orden práctico cuando, en forma inesperada, un Ministro se encuentra, momentáneamente, impedido de ejercer su cargo por enfermedad u otra causa, y si bien es cierto que la Ley Orgánica de Ministerios faculta para dictar un decreto de suplencia, también, es efectivo que el Gobierno enfrenta una etapa histórica en la que, junto con realizar las tareas gubernativas que le son propias, intenta crear las bases de un estado de derecho en el que se evite la repetición de las circunstancias que culminaron con los acontecimientos que todos conocen, y en la eventualidad mencionada, la dictación de un decreto o la designación de una persona pueden significar la pérdida de un tiempo muy valioso, por lo cual se considera necesario clarificar el problema de la subrogación para el futuro, dentro de las líneas generales.

Agrega que no se estima conveniente derogar las disposiciones de Ley Orgánica de Ministerios, sino sólo complementarias, adicionarlas o adecuarlas, pero sí que se desea disponer de una solución inmediata, de acuerdo con el espíritu de la nueva Constitución y de la ley, para los casos de los impedimentos que puedan afectar a un Ministro para el ejercicio normal de su cargo en determinadas circunstancias.

El señor OVALLE señala que la labor de un Ministro tiene dos aspectos: uno, el propiamente político, cuando colabora con el Presidente de la República en la gestión de conducir al país, que tiene su mayor expresión en las reuniones de Gabinete, en las que se delinea la acción gubernativa a seguir, y el otro, de orden administrativo, que se ejerce hacia dentro de su propia Cartera, en cuya virtud cautela y dirige las tareas propias del Departamento de Estado que se le confió.

Agrega que tiene alguna experiencia en este aspecto, en razón de haber iniciado el ejercicio de su profesión como funcionario de la Subsecretaría de Hacienda, y no le cabe duda alguna de que la ausencia del Ministro respectivo, provoca serios trastornos administrativos internos y ciertas demoras que suelen afectar la marcha del servicio, razón por la que comprende la



necesidad de adoptar una solución diversa de la que consigna la Constitución de 1925.

Añade que, por otra parte, cuando el titular de una Cartera reemplaza a otro—no siempre se trata de una subrogación propiamente tal— debe ser informado permanentemente, en detalle, de materias que no alcanza, sin embargo, a aprehender cabalmente, ya que, de otro modo, ocuparía la totalidad de su tiempo, problema que, a su juicio, debe resolverse. Agrega, en seguida, que también se produce la discontinuidad de la labor política debido a que, en muchos casos, el Subsecretario es un funcionario administrativo carente de la relevancia y demás condiciones que le permitirían colaborar con el Presidente de la República en los términos en que éste puede requerirlo de un Ministro, y entonces, será preciso adoptar algunas medidas sobre este aspecto, pero es partidario de que, en el plano interno o administrativo, el Subsecretario asuma las tareas del titular de la respectiva Secretaría de Estado, dentro de ella.

Señala que por el rodaje interno del Ministerio y por la complejidad, cada vez mayor, que toma la conducción del Estado, en Chile el Subsecretario cumple funciones normales que en otras Cartas Fundamentales se asignan a los Viceministros, aspecto éste en el que a la señora Romo le asiste plena razón, siendo entonces, lógico que deba subrogar al Ministro en relación con dichos problemas. Estima que si se trata de una mera suplencia, vale decir, que si es menester que opere un reemplazo por causas repentinas, le parece de la mayor utilidad que él se produzca de inmediato, en el instante mismo en que las dificultades o impedimentos lo hagan necesario, recayendo ese reemplazo en una persona tanto o más entendida que el titular de la Cartera en los asuntos propios de ella, de lo que resulta la conveniencia de que esa persona sea el Subsecretario respectivo.

Considera, desde otro punto de vista, que si el Subsecretario asume la calidad de Ministro subrogante, y por la tanto, debe concurrir a ciertos actos que implican tener ese rango, es lógico que tenga, también, la responsabilidad consiguiente, no pareciendo extraño ni contrario al buen sentido que deba responder en un juicio político eventual, y por otra parte, si el Subsecretario detenta la calidad de Ministro y firma los decretos correspondientes a su Cartera, se resuelven los problemas prácticos que se promueven ordinariamente en el desarrollo de las actividades administrativas, en el caso de ausencia del Secretario de Estado.

Respecto a cómo podría solucionarse el aspecto político del tema, estima que, desde luego, serviría esta subrogación, en cierto modo, para que quien desempeñe el cargo de Jefe de Estado, una vez restablecida la normalidad constitucional, tenga presente que no sólo designará a un Subsecretario sino que, también, a un eventual Ministro subrogante. Aclara que sus expresiones no están fundamentadas en lo que ocurre en la actualidad en el país, sino que en algunos casos que le correspondió conocer en el ejercicio de su profesión, en los cuales los Subsecretarios se caracterizaban por su absoluta incompetencia y no estaban habilitados para actuar ni como Jefes Administrativos ni como Ministros, aspecto éste que podría servir para criticar la institución, pero no en razón de que el Subsecretario no esté en condiciones de subrogar al Ministro sino porque en los casos que ha mencionado carecían de toda competencia.

Señala que lo expresado anteriormente no significa limitar las facultades presidenciales para designar a otro Ministro en calidad de suplente ni implica problemas políticos de ninguna índole, sino que se trata, simplemente, de resolver circunstancias imprevistas que determinan o exigen el rápido y necesario reemplazo del jefe administrativo de un Ministerio, y en el caso de que la sustitución de un Ministro por el Subsecretario origine trastornos en la conducción política del país, el Presidente de la República conserva,

obviamente, la atribución de designar un Ministro suplente o en su defecto, de reemplazar al que deba subrogarse.

Se refiere, en seguida, al oficio del señor Ministro de Hacienda, en el que se destacan los inconvenientes que derivarían de las sucesivas subrogaciones que implicaría el proyecto en estudio, y al respecto señala que quienes han desempeñado funciones en los Ministerios y ejercido la profesión en el campo administrativo, saben que tales objeciones carecen de importancia por cuanto, normalmente, existe en la Subsecretaría un Jefe del Departamento Jurídico o un Jefe Administrativo inmediato que labora conjunta y permanentemente con el Subsecretario, y la subrogación, en tal caso, no crearía otro problema que el de obligar a dicho Jefe Administrativo o Jefe de Gabinete del Subsecretario, que trabaja con éste en forma habitual, a desempeñar el cargo de Subsecretario.

Considera que, por las razones anotadas, el criterio que sustenta el proyecto es adecuado, salvo algunas modificaciones de detalle o de redacción que él pueda merecer, ya que resuelve los problemas administrativos que la institución presenta en la actualidad, y permite, a la vez, solucionar los problemas políticos que pudieran derivar del reemplazo de un Ministro por un Subsecretario que no tuviera las condiciones necesarias para participar en el delineamiento de una política determinada.

Agrega que, por otra parte, debería meditarse —esto es sólo una inquietud suya— en la posibilidad de contemplar el cargo de Viceministro propiamente tal cuando se organicen, estudien y redacten las disposiciones pertinentes de la Constitución relativas a los Ministerios.

El señor GUZMÁN estima que respecto de la conveniencia de estudiar el proyecto en discusión, por la incidencia constitucional que dicha materia tiene, ella forma parte del trabajo de la Comisión, el cual —en este aspecto comparte la opinión del señor Ovalle señalada en sesión anterior— no debe ceñirse rigurosamente al orden numérico del articulado de la Constitución sino que puede ir desarrollándose en forma variada, según las inquietudes que surjan en cada instante y las posibilidades y mayores facilidades para pronunciarse sobre determinados temas.

Concuerda con la opinión del señor Evans en el sentido de que, respecto de simples proyectos de decretos leyes, sobre los que se solicite el parecer de la Comisión, ellos deberían estudiarse en sesiones extraordinarias, pero si se refieren a materias en que realmente no se esté distraiendo el objetivo que se les ha señalado por tener ellas rango o incidencia constitucional muy apreciable, considera conveniente que se traten en sesiones ordinarias, pues, de alguna manera, están avanzando en el trabajo que les es propio. Señala que, desde esta perspectiva, el problema le parece bastante complejo porque se han dado muchos buenos argumentos en favor del proyecto en discusión y en torno de su eventual inconveniencia o falta de necesidad, pero, sin embargo, estima que tiene notoria repercusión el hecho o problema práctico que se procura resolver en cuanto a quién subroga en el caso de que el Presidente de la República no desee designar un Ministro suplente por impedimento que asista a otro Secretario de Estado para ejercer su cargo en un momento determinado.

Agrega que se inclina por la búsqueda de la fórmula en que la subrogación la realice el Subsecretario y se logre, al mismo tiempo, obviar los inconvenientes que deriven de este hecho, puesto que le parece más práctico y eficaz —aun cuando carece de la experiencia que en esta materia tienen otros miembros de la Comisión— que el Ministro sea subrogado por el Subsecretario, como norma general, y no por, otro Ministro, por lo menos, desde el punto de vista de la buena marcha, agilidad y eficacia del desarrollo de las tareas ministeriales.

Manifiesta que existen distintos obstáculos e inconvenientes que subsanar al aceptarse esta forma de subrogación, señalando que, en primer lugar, habría que entender que este Ministro —salvo para los efectos del artículo 66 de la Constitución— tiene tal calidad para todos los efectos mientras ejerza el cargo, de modo que en el caso del juicio político, por ejemplo, si se quisiera insertar esta situación dentro de la mecánica parecida al juicio político que existía en la Constitución, habría que entender que el Subsecretario que ejerce el cargo de Ministro subrogante, mientras tenga ese carácter es Ministro de Estado y tiene responsabilidad por todos los actos que desarrolla en dicha función, ya sea en relación con el juicio político o para otras responsabilidades que se deriven, sea en forma personal o solidaria, con el resto de los Secretarios de Estado.

Respecto del juicio político, expresa que la Constitución prevé la posibilidad de que éste se lleve a efecto incluso tres meses después de haber cesado en el ejercicio del cargo de Ministro de Estado, norma que sería necesario entenderla extendida a la persona que por un tiempo limitado ejerza el Ministerio en carácter de subrogante, aún cuando estima que en un evento semejante, sería, quizás, conveniente establecer que si el Senado acogiera la acusación y destituyera al Ministro, y éste hubiera dejado la subrogación y se encontrare desempeñando la Subsecretaría, no podría, en esta circunstancia, continuar desempeñando este último cargo, lo que le parece una medida complementaria lógica, pero que corresponde a una etapa posterior del trabajo de la Comisión, cuando se estudie el tema y sobre la base de que se mantenga el juicio político actual.

Agrega que en el sentido expuesto, el proyecto no destruye la idea central de la arquitectura constitucional, siempre que se conserve la designación del Subsecretario como elemento de confianza directa del Jefe del Poder Ejecutivo, e inclusive, tendría más fuerza si se le concediera el rango de Viceministro a dicha función.

Señala, por último, que al situarse en el orden práctico, le hace mucha fuerza la observación del señor Evans en cuanto se refiere a evitar la cadena indefinida de subrogaciones, que originará desconcierto y caos en la marcha de un Ministerio, más todavía si la subrogación comprende un lapso muy breve, lo que le mueve a pensar que podría establecerse, por ejemplo, que el Subsecretario que subroga al Ministro desempeñara, simultáneamente, la función de Ministro subrogante y de Subsecretario.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte a los señores miembros de la Comisión que a la Mesa no le merece ninguna duda de que este proyecto no sólo tiene incidencia constitucional sino que modifica, en el hecho, la Carta Fundamental, y en esa virtud lo presentó como tal, ya que, en efecto, modifica la Constitución en cuanto establece la calidad nueva de Ministro subrogante, que no se originará por voluntad del Presidente de la República sino por ministerio de una norma legal de jerarquía propiamente constitucional, existiendo, en consecuencia, una modificación implícita de la Carta Fundamental.

Expresa que tampoco le ha merecido dudas que este Ministro con carácter de subrogante pasa a ser Ministro de Estado, y que tal es el espíritu del proyecto para todos los efectos constitucionales y legales, salvo en el caso del artículo 66, que se exceptúa en forma expresa.

Considera que no existen ni pueden producirse los problemas a que se refería el señor Silva Bascuñán, relacionados con la responsabilidad solidaria y con el eventual juicio político, porque es evidente que esa responsabilidad y ese juicio tendría que afrontarlos este Ministro, no obstante su calidad de subrogante. Señala, en seguida, que, entrando al fondo mismo del problema, especialmente, respecto de quienes han ejercido cargos de esta naturaleza,

como es el caso del señor Evans y suyo, la experiencia les enseña que el Subsecretario, sin lugar a dudas, es el que tiene mayor conocimiento, no sólo del rodaje del Ministerio, sino que de todos los problemas que dicen relación con su Cartera, y en este sentido, incuestionablemente, es la persona que se encuentra en mejores condiciones para subrogar al Ministro de Estado.

Añade que le hace mucha fuerza la observación del señor Evans, en el sentido de que el Presidente de la República puede, dentro de las normas de la Ley Orgánica de Ministerios, alterar el orden de la subrogación y, por la vía de un decreto, designar al propio Subsecretario de la respectiva Cartera con el carácter de Ministro subrogante, pero la realidad es que, a veces, la ausencia o la enfermedad son súbitas y los problemas requieren una solución tan urgente que ésta se retardaría si fuere necesario recurrir al expediente de efectuar una designación, pues en el hecho, todo el manejo de los asuntos públicos a nivel del Presidente de la República y de los Ministros de Estado, es de tal manera vertiginosa que, en algunos casos, no existe siquiera tiempo para proponer esta designación, existiendo, entre tanto, diversos problemas que resolver.

El señor GUZMÁN corrobora la argumentación del señor Ortúzar destacando un aspecto de orden práctico, cual es el de que si un Jefe del Poder Ejecutivo quiebra para un caso particular, el sistema natural y normal de subrogación, es fácil desprender de su conducta una especie de desconfianza o falta de voluntad en la persona llamada a subrogar, adquiriendo, entonces, importancia la estructuración de un sistema de subrogación que sea más fácil y expedito para casos normales, porque será difícil que el Presidente de la República se decida, en un caso dado, a aceptar su subrogación por el Subsecretario y, en otra situación, a desestimarla, razón por la cual, desde ese punto de vista, desea corroborar su argumento en cuanto' a que tiene bastante importancia la subrogación en ese aspecto práctico, que le haría muy difícil al Presidente de la República discriminar en esta materia sin promover situaciones muy odiosas dentro de su propio Gobierno.

El señor EVANS considera que con el sistema de subrogación inmediata, el Presidente de la República se encontraría mucho más amarrado porque constituiría una ofensa para el Subsecretario negarle la subrogación, y, en cambio, el sistema actual permite al Jefe del Estado premiar al Subsecretario mediante un decreto que puede tramitarse en treinta minutos.

El señor GUZMÁN acota que, en tal caso, el Subsecretario que no sea distinguido con la subrogación quedará o se sentirá en situación inconfortable.

El señor ORTUZAR (Presidente) desea señalar que, en el hecho, la subrogación se produce, a su juicio, casi en la forma propuesta en el proyecto en estudio, vale decir, de modo automático porque el Ministro llamado por la Ley Orgánica de Ministerios a efectuar la subrogación se entrega por entero y hace confianza absoluta en lo que le señala y propone el Subsecretario de la respectiva Cartera, por cuanto dicho Secretario de Estado no tiene conocimiento ni posibilidad de llegar a compenetrarse de todos los problemas, realidad que señala porque le correspondió conocerla en alguna oportunidad anterior.

Agrega que si por cualquier motivo, el Presidente de la República estimara conveniente alterar el sistema de esa subrogación legal, tendría el camino de efectuar una designación, lo que no estima que sería ofensivo, porque, en realidad, lo más probable es que siempre vaya a proceder a una designación, en definitiva, de un Ministro titular, con la salvedad de que sólo cuando el subrogante no tenga, en concepto del Jefe del Estado, todas las condiciones necesarias ni siquiera para desempeñarse por algunos días en el cargo, el Presidente de la República se verá más urgido para efectuar tal designación, pero no le parece que pueda estimarse como una ofensa para el Subsecretario el hecho de que se proceda rápidamente a la designación del titular.

Reitera que en el aspecto de fondo del proyecto concuerda con la iniciativa del

señor Ministro de Justicia, y sólo le asiste una duda que desea plantearla en la Comisión, especialmente, en atención a que se encuentra presente el Subsecretario de Justicia, la que dice relación con las observaciones formuladas por el señor Ministro del Trabajo y Previsión Social, que parecen bastante atendibles. Agrega que, en efecto, el señor Ministro mencionado manifiesta que se está elaborando una nueva ley orgánica de la Administración del Estado —materia que le parece está estudiándose por CONARA— y dentro de ella se consideraría, incluso, una nueva estructura de los Ministerios, los que probablemente, no serán, en definitiva, los mismos, pues habrá una cierta clasificación por áreas, abarcando, entonces, un determinado Ministerio el área económica, otro, el área social, otro, el área de seguridad, etcétera, y seguramente las personas a cargo de ellas tendrán el título de Ministros o Superministros y los Ministerios que queden dentro de cada una de esas áreas dependerán, quizás, de un Viceministro o de un Ministro de Estado.

Señala que la duda que le asiste es la de que, si realmente va a existir la modificación que ha esbozado, la proposición que ahora se discute tendrá una vigencia relativamente breve, lo cual, sin embargo, no constituye un inconveniente para despacharla, puesto que es probable que si se establece esa nueva estructura de los Ministerios, entonces, sí que la subrogación será diferente, ya que, el Ministro del área económica tendrá que ser subrogado por alguno de los Ministros que integren esa área, que podrá tener el carácter de Viceministro que pasaría a ser Ministro subrogante. Agrega que es esta la duda que tiene, relacionada con las observaciones del señor Ministro del Trabajo: si estando pendiente la reestructuración de los Ministerios, que probablemente se realizará, es o no de urgencia que se despache esta iniciativa, aun cuando reitera que está plenamente de acuerdo sobre el fondo de ella y en cuanto a su incidencia constitucional.

La señora ROMO considera que, precisamente, por el estudio que está llevando a cabo CONARA, al cual se ha referido el señor Ortúzar, aparece como de urgencia esencial el despacho del proyecto en análisis, para permitir así, que de inmediato el Subsecretario respectivo empiece a subrogar al Ministro. Hace presente, en seguida, que en ciertos sectores, inclusive, militares, existe la idea de que el Subsecretario es un mero funcionario administrativo, una especie de secretario del Ministro, que depende de éste y no de la confianza del Presidente de la República, motivo por el que estima fundamental que este proyecto empiece a aplicarse con prontitud, con el objeto de demostrar que el sistema operará perfectamente bien y que el Subsecretario es la persona indicada para subrogar al Ministro, por conocer mejor el funcionamiento del Ministerio, lo que servirá, además, como antecedente cuando se estudie esta materia en la nueva Constitución, para ponderar en forma adecuada el rol que corresponde cumplir al Subsecretario.

El señor DUVAUCHELLE expresa que, también, ha tenido el mismo problema señalado por el señor Ortúzar no sólo en este caso, sino que en aspectos concernientes a la Ley Orgánica de Ministerios, sobre la cual existe interés en incluir algunas enmiendas o adiciones, pero, lamentablemente, no ha sido posible obtener una información oficial en cuanto a si el propósito que señala el señor Ministro del Trabajo tendrá o no una concreción inmediata. Agrega que es efectivo que esa materia se encuentra en estudio, junto con otros proyectos, inclusive, relacionados con las áreas mencionadas por el señor Presidente, y estima que si, en definitiva, se establecieran cuatro áreas, el proyecto en discusión vendría, en cierto modo, a confirmar lo que se ha manifestado en esta sesión en el sentido de que si los otros Ministros desaparecen, quedarían, entonces, como una especie de Viceministros o Subsecretarios.

Concuerda con la señora Romo en orden a que, sin perjuicio de que la Comisión formule las consultas pertinentes a CONARA, podrían introducirse las

modificaciones necesarias al proyecto que se está debatiendo, pues, en el Ministerio de Justicia existe el ánimo de acoger todo tipo de indicaciones, razón por la que se ha preferido acompañar a esta iniciativa los antecedentes que contienen las opiniones de los señores Ministros de Estado.

A continuación, se refiere a los problemas de orden práctico que se presentan sobre el proyecto y las posibles soluciones a ellos, como, por ejemplo, la que señalaba el señor Guzmán en el sentido de que el Subsecretario pudiera continuar en ambas funciones en el caso de la subrogación, aspecto en el que advierte dos ángulos: uno, que la persona que se pueda tener a la vista — problema al que se han referido los señores Silva Bascuñán, Evans y Guzmán— constituya una solución efectiva, cualquiera que sea la forma como se le considere; y por otro lado, la existencia de un problema grave que requiere de una solución inmediata y urgente por tratarse de una materia muy importante.

Señala que en su opinión personal, no parece conveniente suspender una decisión en espera de lo que, en definitiva, resuelva CONARA, siendo, por el contrario, recomendable aprobar la iniciativa en estudio, sin perjuicio, lógicamente, de efectuar las consultas del caso, pues, cualquiera que sea la proposición que se elabore, sea en otro esquema ministerial o en el actual, deberá considerarse un sistema de subrogación, porque el problema podría volver a plantearse con mayor énfasis y urgencia, motivo por el que, aceptando la duda que se ha planteado y que le asistía antes de concurrir a la Comisión, insiste en que se adopte una resolución sobre el proyecto en estudio, formulándose, desde luego, las modificaciones que se estime conveniente introducirle.

En seguida, hace alusión a la observación del señor Guzmán en el sentido de que el Subsecretario pudiera desempeñar, en el caso de la subrogación, su propio cargo y el de Ministro, y manifiesta al respecto que ambas funciones son muy complejas y por la experiencia personal que ha tenido, considera muy difícil desempeñarlas simultáneamente, ya que cada una de ellas absorbe con creces, la totalidad del tiempo disponible.

El señor DIEZ opina que el planteamiento del señor Duvauchelle sobre la imposibilidad de desempeñar en forma simultánea las funciones de Subsecretario y de Ministro subrogante, constituye, en realidad, un caso normal.

El señor SILVA BASCUÑÁN estima muy válidas las razones de orden práctico mencionadas por el señor Duvauchelle, y estima que, a juicio suyo, por el conocimiento de la personalidad de quienes han sido Subsecretarios —no sólo de aquellos que se encuentran presentes sino que, también, de muchos otros— le llevan a la convicción de que, generalmente, tales funciones han sido desempeñadas por personas de gran calidad intelectual y humana, las que sólo por circunstancias políticas inherentes al momento democrático se han visto impedidas, a veces por su juventud, de tener la influencia necesaria para ocupar cargos de Ministros de Estado, de modo, entonces, que la cuestión se plantea en el terreno puramente objetivo y jurídico y no en el de la jerarquía de valores, ya que, por otra parte, en anteriores períodos presidenciales, muchos Subsecretarios fueron superiores a los Ministros correspondientes, razón por la cual advierte en este problema una complejidad exclusivamente de carácter jurídico.

Prosigue señalando que, por las razones que se han proporcionado y dada la facilidad existente para modificar la Constitución, en lugar de proponerse un proyecto de decreto-ley piensa en la redacción de un nuevo inciso en el artículo correspondiente de la Carta Fundamental —que señala actualmente que el número de los Ministerios y sus respectivos departamentos será determinado por ley— a través del que se exprese algo muy similar al texto del

proyecto, pero elevándolo a nivel constitucional, que sería, más o menos, lo siguiente: "Cuando por ausencia, enfermedad o renuncia, suspensión o inhabilidad de los Ministros de Estado, el Presidente de la República no hubiere dispuesto otra forma de subrogación, subrogará el Subsecretario del Ministerio respectivo, que se considerará como Ministro de Estado para todos los efectos constitucionales, con excepción del artículo 66. La subrogación no podrá prolongarse por más de treinta días.

Cuando la situación contemplada en el inciso anterior se produjera en Ministerios formados por varias Subsecretarías, la subrogación la hará el que desempeñe la Subsecretaría de más antigua creación".

El señor DIEZ considera que la discusión va aproximándose a la solución de un problema que es real y que cada día va a originar mayor preocupación, por la implicancia de los Ministros y por la posibilidad de que puedan abandonar sus Carteras no sólo por enfermedad, sino por otros motivos, siendo así como los señores Ministros de Economía, de Relaciones Exteriores y del Interior, por razones de sus funciones, deben, muchas veces, abandonar la capital, donde tiene su sede el Ministerio, para cumplir visitas en el país o asistir a reuniones en el exterior por compromisos internacionales, cada día con mayor frecuencia y en forma más ineludible, ya que se trata de un país como Chile que no desea aislarse del acontecer mundial.

Agrega que la forma de afrontar el problema le parece lógica, y concuerda con el señor Silva Bascuñán en cuanto los Subsecretarios tienen una calidad similar a la de los Ministros, ya que cuando se ha estado en presencia de Gobiernos serios, los Subsecretarios han tenido igual jerarquía que aquéllos y recuerda, al respecto, que durante la Administración del señor Jorge Alessandri y en la del señor Eduardo Frei, los Subsecretarios tenían una categoría similar a la de los Ministros respectivos, como por ejemplo, los señores Luis Marty, Jorge Fontaine, Enrique Evans, Andrés Zaldívar y otros, de modo que, a juicio suyo, no existe problema respecto a si dichos funcionarios tendrán o no suficiente calidad, y cuando los Subsecretarios carecen de ella, por las circunstancias políticas contingentes, tampoco la tienen los Ministros, de modo que el problema es similar para unos y otros.

Añade que le complace la fórmula propuesta por el señor Silva Bascuñán, siendo conveniente pensarla un poco más, preferentemente, por el aspecto de la redacción y no por motivos de fondo, y en este sentido estima que, en su opinión, existe un sólo problema que concierne al Ministerio de Defensa Nacional y que ha sido planteado en forma lógica por el titular de esa Cartera, al señalar que el subrogante del Ministerio debe ser el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, que es la autoridad ubicada a continuación del Ministro, y no por quienes sirven las cuatro Subsecretarías de esa Secretaría de Estado.

El señor DUVAUCHELLE (Subsecretario de Justicia) advierte que el problema que señala el Ministerio de Defensa atañe a la sucesión en el mando.

El señor DIEZ opina que la solución de este problema residiría en contemplar esta situación en un inciso especial.

El señor EVANS estima improcedente incorporar esta materia al texto de la Constitución, pues la subrogación no está incluida en ella.

El señor DIEZ expresa que en este aspecto tiene un criterio diverso al del señor Silva Bascuñán y le parece que así como lo relativo a los Ministerios será materia de ley, también debe serlo la subrogación, siendo suficiente, en tal caso, un simple decreto ley, sin requerirse una modificación de la Carta Fundamental, lo cual aparece como la solución lógica, de acuerdo a la técnica jurídica, estableciéndose en ese decreto-ley los principios señalados por el

señor Silva Bascuñán.

El señor OVALLE opina que, en primer término, debería adoptarse un acuerdo para entrar al debate particular del problema en discusión, vale decir, si se aceptará o no la idea de legislar sobre la materia, y en caso afirmativo resolver si será ella objeto de una reforma constitucional o de una simple modificación de la Ley Orgánica de Ministerios, entrándose a la redacción del texto luego de dilucidar este problema.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera muy razonable la proposición del señor Ovalle y solicita la anuencia de la Comisión para aprobar en general el texto propuesto, dedicando los últimos diez minutos de la sesión a tratar el problema que ha planteado, informalmente, el señor Lorca, con el fin de no interrumpir el estudio de esta iniciativa.

Considera, en seguida, que el señor Evans, de acuerdo con la declaración que ha formulado, no tendría inconveniente, por ahora, en tratar este proyecto.

El señor EVANS expresa que es efectiva tal declaración pero para el futuro, e insiste, al mismo tiempo, en que la materia en debate carece de relevancia constitucional.

El señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta que en la última sesión expresó que lamentaba oponerse a tratar esta materia, no por el contenido del proyecto, sino que por razones de principios, pero que en la presente reunión no puede oponerse en la misma forma dado que la iniciativa ya se está estudiando por la Comisión, aún cuando es efectivo que ahora su opinión ha encontrado eco.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que, en consecuencia, el proyecto se aprobará en general, con la abstención del señor Silva Bascuñán y el voto en contra del señor Evans.

El señor GUZMÁN entiende que cuando el señor Ovalle proponía que se adoptara una resolución en general no se estaba refiriendo a si el proyecto se trataba o no, puesto que es de toda evidencia que ya se ha tratado, sino que entiende que se refería a que si la idea matriz de que la subrogación sea hecha por los Subsecretarios y no por los Ministros cuenta o no con la aprobación de la Comisión, aspecto sobre el cual cree que existe opinión unánime y en el debe recaer la votación.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que queda perfectamente claro que el proyecto en estudio es aprobado en general con el voto en contra del señor Evans, quien no es partidario de que la subrogación de un Ministro se efectúe automáticamente por el respectivo Subsecretario.

En seguida, hace presente que corresponde iniciar la discusión particular del proyecto, al cual se le ha formulado una indicación por parte del señor Silva Bascuñán para que esta iniciativa tome el carácter de una reforma al artículo 73 de la Constitución Política del Estado.

El señor DIEZ considera que es necesario analizar muy bien este aspecto del problema, es decir, si procede establecer la subrogación mediante un decreto-ley o una reforma constitucional, pues le asisten dudas derivadas de las implicancias que tiene esta materia en cuanto atañen a ciertas normas de la Constitución, por ejemplo, el juicio político, la responsabilidad solidaria, la no aplicación del artículo 66, etcétera. Estima que esta clase de disposiciones deberían incorporarse más bien a la Carta Fundamental y no a la ley, puesto que ésta no puede exceptuar de la aplicación de un artículo de la Constitución a determinados funcionarios o Ministros de Estado.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima, en relación con la observación del



señor Díez, que el problema se encuentra resuelto en virtud del conocido aforismo jurídico que preceptúa que "las cosas son lo que son y no como las partes las denominan", ya que, incuestionablemente, se acepte o no, se trata, en este caso, de una modificación de la Constitución Política del Estado y lo único que procede es discutir si conviene o no efectuar una modificación expresa del texto constitucional vigente o dictar un decreto-ley que implícitamente lleve envuelta dicha enmienda.

El señor DIEZ opina que el principal argumento para apoyar la idea de que debe efectuarse una reforma constitucional es el de que no puede exceptuarse a ninguna persona de la aplicación de un artículo de la Constitución mediante una ley corriente, sino que ello debe realizarse a través de una reforma a la Carta Fundamental hecha en forma expresa, vale decir, que se agregue lisa y llanamente un inciso al artículo correspondiente de la Constitución.

El señor OVALLE comparte la opinión del señor Díez y hace presente que al respecto no le asiste ninguna clase de dudas.

El señor LORCA coincide en esta materia con la redacción dada a ella por el señor Silva, por estimarla más adecuada.

El señor EVANS declara que es contrario a la idea de otorgar jerarquía constitucional a la modificación en estudio, que en términos generales ha sido aprobada, por las siguientes razones:

Primero: porque el texto constitucional en vigencia, sabiamente, no continúe norma alguna sobre subrogación.

Segundo: porque en el único caso en que se refiere a la subrogación —artículo 66, sobre subrogación del Presidente de la República en ejercicio— deja entregado el mecanismo de subrogación a la ley, y en consecuencia, no advierte ninguna razón para modificar el texto constitucional en la parte que se encuentre vigente —como entiende que lo están los artículos 63 y siguientes— introduciéndoles una norma que sólo tendría importancia si estuviere vigente el resto de la Carta Fundamental, es decir, si estuviere operando el Congreso Nacional, porque es ahí donde se hace efectiva, a través de los mecanismos que son conocidos, la responsabilidad civil y penal de los Ministros de Estado.

Tercero: porque la subrogación también tiene importancia, en lo que atañe al Presidente de la República, en el caso de que estuviere operando el Congreso Nacional, puesto que tanto la subrogación del Presidente electo como la del Presidente en ejercicio recae, definitivamente, a falta de Ministros de Estado, en el Presidente del Senado y en el Presidente de la Cámara de Diputados, de modo que todas las relevancias o implicancias constitucionales que tenga el mecanismo de la subrogación guarda relación con una época normal en que se encuentre en funciones el Congreso Nacional. Agrega que si el Congreso Nacional ha sido disuelto por un decreto-ley de carácter constitucional de la Junta de Gobierno, no advierte el motivo para incorporar en el texto permanente de la Constitución Política del Estado una disposición como ésta, y por ello es que mantiene su opinión en el sentido de que se trata de un simple proyecto de ley, que no debe tener rango constitucional.

El señor DIEZ expresa que la opinión que él sustenta está basada en el hecho de que todas las modificaciones constitucionales que se están realizando deben servir para un régimen normal pues, de lo contrario, no tendría sentido esta tarea que se está llevando a efecto por la Comisión, y por tal motivo, estima que en todo momento, dentro de dicho trabajo, está presente ese régimen normal y la idea de que existirá un texto constitucional, porque a su juicio, no puede dejar de existir tal sistema, y cualquiera que sean las modalidades que se presenten es preciso obrar consecuentemente con la responsabilidad de que

será necesario dar a los Ministros el rango que les corresponda.

Añade que en la forma que ha señalado se va estructurando una Constitución, ya que de otro modo, sólo se estaría solucionando la emergencia, lo que no corresponde realizar a la Comisión, y cuando la solución de emergencia tenga relación directa con materias constitucionales, la Comisión deberá entonces, proporcionar una solución constitucional normal, dentro de las líneas generales que le son comunes y que se han analizado en diversas ocasiones, dentro de las metas señaladas a la Junta de Gobierno.

Enfatiza que, personalmente, siempre reacciona como si la Constitución estuviera funcionando, como si el Congreso Nacional estuviera funcionando, como si existiera un Presidente de la República, como si la subrogación presidencial estuviera funcionando, etcétera, porque estima que esa es la única forma de que todas las reformas constitucionales que la Comisión elabore frente a materias que constituyen problemas, vayan solucionándose y respondiendo a la armonía que al final se desea encontrar, puesto que si no se procede de esta manera, necesariamente, se encontrarán con el hecho de que se pretenderá imponer una Constitución a una realidad que se les ha escapado de las manos, razón por la cual está en diametral desacuerdo con el señor Evans, ya que, a su juicio, debe suponerse que el país está funcionando en forma normal, y sólo de este modo contribuirán a acelerar dicho funcionamiento.

El señor ORTUZAR (Presidente) desea hacer presente al señor Evans que, en realidad, piensa que en la materia en discusión existe una reforma a la Constitución Política del Estado, porque ésta nada señala sobre la subrogación de los Ministros de Estado y ahora, un texto legal lo va a expresar. Agrega que, dicho en otros términos, de acuerdo con el sistema constitucional vigente, los Ministros sólo pueden ser designados por voluntad del Presidente de la República, y en cambio, con este proyecto, ocuparán el cargo y tendrán el rango de tales, con todas las responsabilidades correspondientes, personas que no van a ser designadas por el Presidente de la República sino por ministerio de la ley, y en este sentido entiende que existe una modificación a la Carta Fundamental.

El señor SILVA BASCUÑÁN estima que la discrepancia de criterio que se ha producido entre los señores Díez y Evans se debe, precisamente, a la misma razón que está implícita en la discrepancia fundamental de toda la marcha de la Comisión y que, a su juicio, reside en que la Comisión está actuando en una situación ambigua, vale decir, que, por una parte, actúa como cogobernante, preocupada de resolver los problemas constitucionales que se le presentan a la Junta de Gobierno, y por otra, cumple con su tarea fundamental de redactar un proyecto de Constitución. Agrega que si la Junta de Gobierno lo designara como asesor constitucional, estaría, modestamente, con toda la libertad de criterio y la independencia que corresponde, en el otro lado de la tarea, colaborando con ella, como lo están haciendo colegas tan brillantes como los señores Jorge Guzmán Dinator, Gustavo Cuevas, Guillermo Bruna, etcétera, pero considera que la función de la Comisión es diferente, y es por tal motivo, entonces, que esa diversidad de criterios se refleja, también, en posiciones distintas, como ahora ocurre, en que, según su opinión personal, se está buscando una solución transitoria para el Gobierno, con el fin de que actúe en la mejor forma posible dentro del plano constitucional, pero no se está redactando una nueva Constitución.

El señor DIEZ discrepa de la opinión del señor Silva Bascuñán, pues estima que cuando se discute el proyecto de subrogación —tal como cuando se estudió el proyecto de regionalización— se está discutiendo un párrafo que puede quedar incorporado a la nueva Constitución, con lo que se tendrá la ventaja de la experiencia antes de disponer del texto definitivo, de modo que no advierte el

hecho de que no se esté laborando en la tarea específica de la Comisión, pues se está trabajando en esa materia, aunque no en el orden que cada uno tiene en su mente sino en la medida en que van produciendo los hechos, sistema que no es de todo su agrado, pues prefiere actuar en el orden científico y lógico de la elaboración de una Constitución, pero considera que no pueden escaparse de la realidad, donde existen problemas constitucionales que, obviamente, son de la competencia de esta Comisión. Añade que no le agradaría, por otra parte, y estimaría que se habrían atropellado las facultades que se les confiaron, si el Gobierno solucionara problemas constitucionales contingentes sin oír a la Comisión que el mismo designó para crear una nueva institucionalidad de orden constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que existe, de conformidad a las opiniones vertidas, acuerdo para que el proyecto en estudio sea aprobado, dándosele la forma de una modificación expresa a la Constitución Política del Estado, probablemente, al artículo 73 de ella.

El señor GUZMÁN señala que no ha dado todavía su opinión porque le asiste una duda que, previamente, desea aclarar. Agrega que desea dejar establecido, en primer término, que no es partidario de que el mecanismo de la subrogación sea incluido en la Constitución, pues, es de toda conveniencia que el texto de la Carta Fundamental sea lo más escueto posible y estima, por ello, que el problema que se pretende corregir o perfeccionar a través del proyecto en estudio puede solucionarse mediante la dictación de un decreto-ley, cuya incidencia constitucional no pone en duda.

Le parece que no es lógico ni constitucional que una simple ley pueda exceptuar de la aplicación de un artículo de la Constitución a un caso determinado, y al opinar de este modo está haciendo abstracción de que los decretos leyes actuales tienen su rango por su contenido y no por su nombre, porque es de toda evidencia que en la actualidad un decreto ley puede, perfectamente, modificar la Constitución, entendiéndose, en este caso, que está operando el Poder Constituyente.

Pregunta, en seguida, si no sería mejor, en la situación que se presenta, modificar expresamente el artículo 66, abriendo el camino a que la ley exceptúe el caso que se estudia y dejarle, entonces, a ella todo el mecanismo de la subrogación, y en seguida, como artículo 2º del decreto-ley, entrar a realizar la modificación que se ha aprobado en general, porque no le agradaría que la Constitución fuera llenándose de un contenido excesivo, razón por la que sostiene que el problema de la subrogación podría quedar reservado a la ley.

Estima, a continuación, que el proceso ya se encuentra incorporado a la Constitución, desde el momento en que se ha dictado la Ley Orgánica de Ministerios, que establece no sólo los Ministerios existentes sino, también, la subrogación de ellos y otros aspectos, de modo que la norma existe, siendo necesario, a su juicio, únicamente, para un mayor perfeccionamiento constitucional, que el artículo 66 estableciera en forma expresa la excepción que se indica, de tal manera que el decreto-ley dictado hoy, en el supuesto de que hubiere sido una ley normal, no habría adolecido de inconstitucionalidad, siendo esto lo que, en su concepto, se pretende lograr, para evitar la creación de un caos y un desorden constitucional.

Agrega que se inclina por la idea del señor Evans en cuanto a que esta materia no quede incorporada a la Constitución, porque, en su opinión, ello significaría desviar a la Comisión del marco de una Carta Fundamental y llevarla a un ámbito muy detallista, que no ayuda a profesores ni alumnos ni a nadie, y por el contrario, dificulta la modificación de aspectos que son eminentemente contingentes, como es el que se encuentra en estudio.

El señor OVALLE considera que la Comisión está abocada a una cuestión de orden constitucional y celebra que el señor Guzmán sea partidario, como lo es él, de una Constitución sobria, pero ello no significa que no deban incluirse en la Carta Fundamental materias de orden general básico, que, elementalmente, forman parte de la estructura constitucional del país, puesto que no se mencionará, en la Constitución a cada Ministerio ni las normas que regirán para los efectos de la subrogación, sino que se pretende establecer una norma de carácter general, de clara implicancia constitucional, que debe, por consiguiente integrar la Carta Fundamental.

El señor DIEZ concuerda absolutamente con el señor Ovalle en que se trata de una materia constitucional, porque si la Constitución señala que el Presidente de la República designa a los Ministros de Estado, debe mencionar, también, quiénes desempeñarán el cargo en el caso de que la persona nombrada por aquél no se encuentre en condiciones de hacerlo, motivo por el cual estima que esta materia conforma un precepto constitucional, que la subrogación ministerial debe estar incorporada en la Carta Fundamental, y que ella no es materia de ley, ya que tanto el número de Ministerios, y la forma de su funcionamiento son materia de ley, pero la designación de la persona del Ministro tiene rango constitucional.

Hace presente que el aspecto concerniente a la cantidad de materias que debe contener una Constitución le preocupa muy poco, pues considera que lo principal, en este aspecto, es que la Constitución sea útil o cumpla su objetivo, aún cuando tenga un articulado muy extenso o muy reducido.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que, para apreciar con claridad las observaciones de los señores Ovalle y Díez, con cuyas opiniones se complace en coincidir, bastaría con formularse una pregunta, ¿en un régimen normal, habría sido posible modificar, sin infringir la Constitución, la Ley Orgánica de Ministerios, estableciendo la subrogación de un Ministro de Estado por un Subsecretario? La respuesta, es evidentemente, negativa, pues se habría infringido, en tal caso, la Carta Fundamental.

Considera, en consecuencia, que es menester que dicho concepto quede incorporado a la Constitución Política, porque, como lo señalaba el señor Díez, y personalmente, lo sostuvo en ocasión anterior, la designación de los Ministros corresponde al Jefe del Estado, y en este caso, se está efectuando esa designación, no por voluntad de éste, sino que por el ministerio de una ley que, en consecuencia, debe tener, sin duda, rango y jerarquía constitucional, razón por la cual siempre ha sostenido que no le merece duda alguna que esta norma tiene jerarquía esencialmente constitucional.

El señor LORCA concuerda plenamente con las observaciones del señor Ortúzar.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica al señor Guzmán que por el razonamiento que ha expuesto sobre el proyecto en discusión, estimó que existía acuerdo de la mayoría de la Comisión para atribuir a dicha iniciativa el carácter de una reforma a la Carta Fundamental, como, efectivamente, lo tiene.

El señor EVANS pregunta, en relación con la opinión del señor Ortúzar en cuanto que la Ley Orgánica de Ministerios no pudo señalar que los Ministros eran subrogados por los Subsecretarios, ¿por qué esa misma ley pudo establecer, sin infringir la Constitución Política, que al Ministro del Interior lo subrogaba un Ministro de otra Cartera?

El señor DIEZ manifiesta que en el caso expuesto por el señor Evans, el Ministro del Interior es subrogado, según la ley vigente, por otro Secretario de Estado, que tiene la misma calidad jurídica, la cual es una e indivisible.

El señor EVANS añade que si la ley señala el número de Ministerios, los departamentos de cada Secretaría de Estado y el marco de cada una de ellas, no divisa cuál es la razón por la que sólo el Presidente de la República puede trasladar a un Ministro de una Cartera a otra y no pueda disponerlo la ley, en casos específicos, puesto que la Ley Orgánica de Ministerios contiene normas al respecto.

El señor DIEZ estima que la ley puede señalar la subrogación de un Ministro, por otro, pero sus preceptos no le pueden dar el carácter de Ministro a una persona que no tiene esa investidura, puesto que a los Secretarios de Estado los designa el Presidente de la República. Recuerda, en seguida, que este aspecto es el que originó el problema suscitado con motivo de las acusaciones constitucionales en el régimen anterior, en el que, una vez aprobada una acusación, el Ministro destituido por el Senado era designado en otra Cartera, no obstante haber perdido la calidad de tal, interpretación que permanentemente fue rechazada por el Congreso Nacional, porque, a su juicio, en dicho caso, se perdía la calidad de Ministro y no la condición de Secretario de una Cartera determinada.

Agrega que, en su opinión, el rango constitucional lo constituye la calidad de Ministro y la responsabilidad ministerial, y que de acuerdo a la Constitución, los Ministros de Estado son designados por el Presidente de la República, no asistiéndole ninguna duda de que si han de ser designados en otra forma, debe ser a través de una enmienda a la Carta Fundamental, porque ello implica modificar la facultad presidencial para nombrar a los Secretarios de Estado.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que existe acuerdo, por lo menos, mayoritario, para dar al proyecto en estudio el carácter de reforma a la Constitución Política del Estado. Hace presente, al mismo tiempo, que el señor Silva Bascuñán ha formulado indicación para que la enmienda sea al texto del artículo 73 de la Carta Fundamental, que es el que se refiere a la materia, pues dice que "El número de los Ministros y sus respectivos departamentos serán determinados por la ley".

El señor DIEZ sugiere que, de acuerdo con la práctica habitual, se continúe la discusión del proyecto en la próxima sesión, con el objeto de que cada uno de los miembros de la Comisión esté en condiciones de meditar sobre esta iniciativa y proponer, en consecuencia, la redacción y ubicación que estime convenientes.

El señor GUZMÁN expresa que le ha convencido la argumentación desarrollada por el señor Ortúzar y Díez, en el sentido de que la persona que desempeñe el cargo de Ministro por la vía de la subrogación, debe tener expresa designación por parte del Jefe del Estado, y plantea que si la incorporación de estas normas en la Constitución, dándole el rango consiguiente, —como lo estima la mayoría de la Comisión, en la cual ahora se incluye— involucra, también, otorgar ese mismo rango al cargo de Subsecretario, vale decir, que si a propósito de este tema es o no necesario complementar y explicitar el rango constitucional y la esencia del carácter de Subsecretario en cuanto a su origen y funcionamiento.

El señor OVALLE manifiesta que, a su juicio, el Subsecretario,, en cierto modo, tiene rango constitucional, y recuerda que la duda la planteó no sólo con relación a dicho cargo sino que también respecto de la posibilidad de considerar la existencia de un Viceministro, aspecto éste que no le parece oportuno profundizar en este momento.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere que, atendido lo avanzado de la hora, se deje pendiente para la próxima sesión o en su defecto, para una sesión extraordinaria, si así se estima conveniente por la Comisión, el análisis particular del proyecto y la determinación de si será una reforma al artículo 73

o a otro precepto de la Carta Fundamental, pudiendo aprovecharse la oportunidad para invitar un representante de CONARA, pues le preocupa que el señor Subsecretario de Justicia no haya tenido conocimiento ni injerencia en lo que se está llevando a cabo en esa Comisión respecto de una materia tan delicada como la que se refiere a la estructura que se proyecta dar a los Ministerios, asunto que, también, tiene, por lo tanto, incidencia constitucional. Agrega que sería muy interesante, en consecuencia, poder invitar a los representantes de CONARA para que concurrieran a la Comisión, inclusive, dieran a conocer cuál es su pensamiento en relación a las disposiciones del proyecto en estudio, y en tales condiciones, podría, igualmente, traerse a la sesión señalada una redacción tentativa de algún miembro de la Comisión para dar solución a todas las sugerencias formuladas.

El señor GUZMÁN estima que entre las sugerencias a que se ha referido el señor Ortúzar debe tenerse presente la formulada hace algunos momentos por el señor Evans en el sentido de evitar las subrogaciones indefinidas, no a través de una norma constitucional, pero sí mediante un decreto-ley que contendría los preceptos necesarios para ello, y manifiesta que reconoce que por falta de experiencia administrativa hizo la proposición —tal vez pueda no ser la más afortunada— de que se ejercieran simultáneamente las funciones de Ministro y de Subsecretario.

Estima que debe evitarse, de todos modos, la cadena indefinida de subrogaciones y que dicha cadena debe detenerse en algún lugar —quizás si él pretendió hacerlo a un nivel muy elevado— porque el caos ministerial que se produce y al que aludía el señor Evans es algo que, necesariamente, debe impedirse, pues de esa manera no se ayuda a solucionar el problema que se trata de dilucidar, razón por la que desea que se considere este aspecto para buscarle la solución más adecuada.

El señor SILVA BASCUÑÁN propone continuar la sesión hasta lograr una decisión, pues, de lo contrario, sería necesario destinar la próxima reunión a esta misma materia y al estudio de la Constitución, lo que significa, en su opinión, que no se está cumpliendo la función que les encomendó la Junta de Gobierno y a él, personalmente, se le agrava el problema de conciencia que tiene en este aspecto.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que formuló su proposición porque es necesario no olvidar que debe dedicarse diez o quince minutos de esta sesión a analizar la sugerencia expuesta por el señor Lorca, y le parece imposible que en el breve lapso restante sea posible debatir y despachar en definitiva el texto mismo de este decreto-ley.

El señor DIEZ propone, como solución intermedia, despachar el proyecto dentro de los quince primeros minutos de la próxima sesión, preocupándose cada uno de los integrantes de la Comisión de traer distintas redacciones, que se pondrán en votación en forma similar a las prácticas parlamentarias.

Considera que, en el fondo, existe acuerdo sobre esta reforma constitucional, estando la mayoría en coincidencia con el texto propuesto por el señor Silva Bascuñán y en consecuencia, sólo se trata de afinar la redacción y ubicación de ella, lo que es perfectamente posible, pues se requiere de cierto tiempo de estudio para coordinar las disposiciones constitucionales y revisarlas, pudiéndose, entonces, discutir y despachar el proyecto en los quince primeros minutos de la sesión próxima.

El señor OVALLE solicita a la Secretaría de la Comisión que le proporcione el texto de la redacción tentativa propuesta por el señor Silva Bascuñán, para los efectos de estudiarla y aportar alguna sugerencia en la próxima sesión.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que, respecto de la invitación a un representante de CONARA, observando el asunto desde otro punto de vista, sería conveniente hacerlo, por tratarse de una materia de bastante trascendencia, que se está estudiando sin conocimiento de dicha Comisión.

El señor DIEZ estima que podría invitarse a los representantes de CONARA a una sesión especial de la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere que, en todo caso, podría facultarse a la Mesa para que intercambie opiniones con los representantes de CONARA acerca de la efectividad de los estudios que se están realizando, y demostrar, con ello, que la Comisión está dispuesta a colaborar en materias de tanta trascendencia.

El señor DIEZ expresa su acuerdo con la proposición del señor Ortúzar.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara aprobada la proposición hecha por la Mesa.

El señor OVALLE manifiesta su agrado por la posibilidad de dialogar con representantes de CONARA, pero siempre que se lleve a efecto en una sesión extraordinaria, pues estima que si ellos están procurando resolver en conjunto el problema de la organización de los Ministerios—y sobre el particular ya deben disponer de algunos estudios de orden técnico— sería de especial importancia y utilidad para quienes deberán analizar el mismo problema en un futuro más o menos inmediato, contar con la adecuada información, razón por la cual estima acertado proponer esta reunión con el fin de ir recogiendo en este orden de materias todo lo que se está estudiando, observando, analizando y experimentando en estos instantes, con el fin de considerarlo en la nueva Constitución.

Agrega que no le satisface que sólo el señor Presidente de la Comisión converse con los representantes de CONARA, ya que a él también le complacería conversar y debatir este asunto, y, como coincide en que no es conveniente demorar el despacho de la Constitución, le parece prudente consultar una sesión extraordinaria para escuchar a los personeros de CONARA sobre estas y otras materias.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que se está procediendo con una precipitación y un nerviosismo realmente extraordinarios. Agrega que si se procede con calma, lo lógico sería —como ya lo manifestó el señor Subsecretario de Justicia en el sentido de que era un procedimiento que él aceptaba— invitar a los representantes de CONARA con motivo de este proyecto, puesto que lo que ellos señalen tendrá incidencia, ya que puede permitir la apertura de nuevos horizontes que no han sido considerados, motivo por el que le parece que despachar esta iniciativa en los primeros quince minutos de la sesión próxima no es el mejor procedimiento y consecuente con ello, estima mejor invitarlos a una sesión extraordinaria para analizar este proyecto y el fondo de las materias que ellos se encuentran estudiando, lo que le parece sería lógico y razonable, y no se procedería con demasiada precipitación.

Agrega, que se desea pedir al señor Silva Bascuñán, desde luego, con la mayor cordialidad, que abandone la idea de que al tratar esta clase de materias la Comisión está apartándose de su función específica y distrayendo su tiempo, pues es de toda evidencia que así no ocurre, ya que se han despachado dos Capítulos de la Constitución y ahora, probablemente, se despachará una materia muy importante, que evitará tener que considerarla en otra oportunidad.

El señor SILVA BASCUÑÁN estima que las sesiones extraordinarias no dan buenos resultados, como ya lo afirmó, enfáticamente, el señor Guzmán, puesto que la capacidad de trabajo que tienen los miembros de la Comisión no les permite sesionar en forma extraordinaria, y en consecuencia, el problema no puede solucionarse a través de esta clase de sesiones.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que, por lo avanzado de la hora, no será posible despachar el proyecto en esta sesión, siendo aconsejable dejar pendiente la iniciativa, dado que se considerarán las opiniones de los representantes de CONARA. Agrega que, en su opinión, se está actuando con demasiada precipitación, por lo menos, por parte de algunos miembros de la Comisión, y que se faltará a un elemental sentido de lógica si se procede en esa forma, motivo por el que sugiere invitar a la próxima sesión a un representante de CONARA con motivo de este proyecto, con el objeto de conocer el pensamiento que ellos tienen sobre la nueva estructura ministerial.

El señor EVANS comparte la opinión y la sugerencia del señor Ortuzar, por estimar que, en caso contrario, podría ocurrir que los representantes de CONARA tuvieran un proyecto muy avanzado en su estudio, en el que, por ejemplo, se proponga la supresión de los Subsecretarios.

El señor SILVA BASCUÑÁN añade que, además de las razones de carácter personal que tiene para estar en desacuerdo con este aspecto del problema en discusión, le parece que no es atinado invitar a un representante de CONARA, porque, sin ser demasiado perspicaces, es probable que ellos tengan algunos planteamientos —en relación con esta materia— que no sean compartidos totalmente en el seno del Gobierno, y entonces, no es aconsejable que la Comisión se comprometa al respecto, ya que, por respetables que sean los planteamientos de CONARA, podrían crear una situación incómoda al Gobierno, todo ello por alterar el orden orgánico de las tareas de la Comisión.

El señor OVALLE manifiesta su deseo de conocer lo que está realizando CONARA —lo que en modo alguno le representa un compromiso— pues, así como, diariamente, está aprendiendo algo nuevo de las doctas opiniones de sus colegas, estima que, también, va aprender con un grupo de técnicos que está trabajando en este problema, que para él reviste el mayor interés, aún cuando no comparta sus opiniones, motivo, por el que es partidario de que se invite a la próxima sesión a un representante de CONARA.

La señora ROMO y los señores GUZMÁN y EVANS expresan su apoyo a la sugerencia de la Mesa en orden a invitar a un representante de CONARA a la próxima sesión, en la que se despachará el proyecto en estudio, sobre subrogación de los Ministros de Estado.

El señor GUZMÁN consulta al señor Subsecretario si en el caso de no existir demasiada premura en el despacho del proyecto, sería posible cursar la invitación respectiva para el martes de la semana próxima, con el objeto de que el día jueves de la semana en curso, el señor Silva Bascuñán les proporcione el texto más afinado de su indicación, incluyendo las ideas que se han sugerido durante el debate y las inquietudes que se estime conveniente consignar, de manera que el proyecto podría enviarse a CONARA y al Ministerio de Justicia ese mismo día, para que procedan a su estudio, ya que, de lo contrario, se apresuraría en exceso el conocimiento de esta iniciativa, y en esta forma, por otra parte, se destinaría la sesión del jueves próximo a proseguir el estudio del Capítulo I de la Constitución.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara aprobada la sugerencia de la Mesa, conjuntamente con la indicación del señor Guzmán, en orden a invitar a los representantes de CONARA a la sesión que la Comisión celebrará el día martes próximo, con el fin que se ha señalado en el curso del debate.



El señor DUVAUCHELLE (Subsecretario de Justicia) expresa su deseo de poner en evidencia el alto espíritu y la buena fe que presiden todos los actos de la Comisión, tanto en el aspecto general como particular, y declara que siente verdadero orgullo de chileno al observar opiniones contrarias y posiciones muy respetables en conflicto, como lo es, por ejemplo, la del Presidente del Colegio de Abogados, a quien le tributa homenaje en este sentido, porque estando en una posición teórica diversa, ha aportado, sin embargo, su colaboración en forma que, seguramente, ha satisfecho la línea general sustentada por la Comisión, razones por las que deja testimonio de su agradecimiento por la preocupación que ha tenido la Comisión en la solución del problema que se le ha planteado.

Agrega, que, en cuanto se refiere a CONARA, le parece que existen dos puntos de vista: uno, el de la Comisión y el otro, el del Ministerio de Justicia, y en relación con este aspecto, señala que hace un momento opinó acerca de la conveniencia de que se escuchara a un representante de CONARA, porque si bien es cierto que esa Comisión es un organismo asesor del Gobierno, y en consecuencia, lo que ella proponga será resuelto, en definitiva, por el Ejecutivo, no es menos efectivo que es aconsejable conocer el pensamiento de este organismo asesor, con el objeto de adecuar los criterios que se sustenten, y expresa, finalmente, que agradece en el nombre del Ministro de Justicia y en el suyo, toda la amplia colaboración que presta la Comisión de Reforma Constitucional al Gobierno.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa al señor Subsecretario de Justicia, junto con agradecerle las expresiones que ha tenido acerca de la labor de la Comisión, su deseo de manifestarle que para todos los miembros de ella resulta muy grato colaborar con el Gobierno, además, del deber patriótico que les asiste de aportar su cooperación, y aún cuando puedan, a veces, existir ciertas discrepancias, en el fondo, todos se encuentran animados del sincero propósito de prestar su colaboración a la Patria en un momento de tanta importancia para los destinos de la Nación.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL LARRAÍN CRUZ  
Secretario Accidental

ORD. N° 00926.

ANT. No hay.

MAT. Proyecto Decreto Ley Modificadorio Ley Orgánica de Ministerios N° 7.912.

SANTIAGO, 10 de Mayo de 1974.

DE: MINISTRO DE JUSTICIA.

A: SEÑOR PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE REFORMAS CONSTITUCIONALES.

1.— El Ministerio de Justicia ha elaborado un anteproyecto de Decreto Ley que modificaría el Decreto N° 7.912, de 1937, permitiendo la subrogación de los Ministros de Estado por los Subsecretarios respectivos, en los casos que expresamente se mencionan. Como es de su conocimiento, las disposiciones actuales obligan a subrogar a un Ministro de Estado por otro, de acuerdo a un orden establecido en la Ley.

2.— El Ministro suscrito considera que el anteproyecto mencionado vendría a cumplir una necesidad de orden práctico, ya que la subrogación se efectuaría por el funcionario que tenga pleno conocimiento de los problemas del Ministerio; y además, mantendría la continuidad del mando.

3.— Dada la naturaleza e incidencia del anteproyecto referido, el Ministro suscrito agradecería a la Comisión dar a conocer su opinión, para lo cual le remite el Proyecto de Decreto Ley y las observaciones de cada Ministerio al respecto.

Saluda a Ud.

GONZALO PRIETO GANDARA  
Ministro de Justicia.

AGREGA INCISO AL N° 5 DEL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

VISTOS: lo dispuesto en el Decreto Ley N° 1, de 11 de Septiembre de 1973, y teniendo presente la necesidad de establecer en la Constitución Política del Estado las normas sobre subrogación Ministerial, modificando las actuales en vigencia, la Junta de Gobierno ha acordado el siguiente

DECRETO LEY:

Artículo único.— Sustituyese en el inciso final del artículo 1° de la Ley Orgánica de Ministerios, Decreto N° 7.912 de 30 de Noviembre de 1927, por los siguientes:

“En los casos de ausencia, enfermedad, renuncia, suspensión o inhabilidad de los Ministros de Estado, los subrogará, con el título de Ministro Subrogante, y siempre que el titular del Poder Ejecutivo no hiciere designación expresa, el Subsecretario de la respectiva cartera.

Si hubiere más de un Subsecretario en el Ministerio respectivo, el Ministro del ramo determinará, por Decreto Supremo, el orden de precedencia de éstos para los efectos de la subrogación.

Para la aplicación de la norma contenida en el artículo 66 de la Constitución

Política del Estado, no se considerarán los Ministros subrogantes”.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en la Recopilación Oficial de dicha Contraloría.

AUGUSTO PINOCHET UGARTE  
General de Ejército  
Comandante en Jefe del Ejército  
Presidente de la Junta de Gobierno

JOSÉ T. MERINO CASTRO  
Almirante  
Comandante en Jefe de la Armada

GUSTAVO LEIGH GUZMÁN  
General del Aire  
Comandante en Jefe de la Fuerza  
Aérea

CESAR MENDOZA DURA  
General  
Director General de Carabineros

GONZALO PRIETO GANDARA  
Ministro de Justicia

PROYECTO DE DECRETO LEY MODIFICATORIO DE LA  
LEY ORGÁNICA DE MINISTERIOS

Nº 60.

SANTIAGO, 13 de Febrero de 1974.

DEL ASESOR JURÍDICO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR AL SUBSECRETARIO  
DEL INTERIOR.

1.— Por oficio Nº 00290, de 7 de Febrero en curso, el Sr. Subsecretario de Justicia somete a la consideración de US. un proyecto de Decreto Ley modificatorio del sistema de subrogación de los Ministerios de Estado, actualmente vigente.

2.— A juicio de esta Asesoría, el proyecto en referencia se encuentra bien redactado, pero tal como lo establece el inciso final de su artículo único para el caso que un Ministro de Estado deba subrogar al Presidente de la República, sería conveniente precisar que el Ministro sólo puede ser subrogado por el Subsecretario titular y no por el Subrogante de este último, toda vez que la importancia de la función requiere que se trate de funcionarios de alta jerarquía, que cuenten con toda la confianza de la Junta de Gobierno y cuya determinación o individualización sea fácil en cualquier momento, situaciones que —sin querer desmerecer a estos funcionarios— no siempre se da en el caso de quienes deben desempeñarse ocasionalmente en tales cargos.

Es cuanto puedo informar al tenor de lo solicitado. Saluda atentamente a US.,

EDUARDO AVELLO CONCHA  
Teniente Coronel (J)  
Asesor Jurídico

Nº 102.

SANTIAGO, 12 de Febrero de 1974.

El Proyecto de Decreto Ley, que modifica la Ley Orgánica de Ministerios con el objeto de permitir la subrogación de los Ministros por los respectivos Subsecretarios, cuenta con la aprobación del señor Ministro de Agricultura y del Subsecretario que suscribe.

No obstante, como el fundamento del Proyecto es que la subrogación se efectúe por el funcionario que tenga pleno conocimiento de los problemas del Ministerio, parece más lógico que si hubiere más de una Subsecretaría, la subrogación se efectúe para cada una de ellas, por el respectivo Subsecretario y no en la forma que indica el inciso 2º del Proyecto.

Saluda atentamente a Ud.

JULIO SALAS ROMO  
Subsecretario de Agricultura.

AL SEÑOR  
SUBSECRETARIO DE JUSTICIA  
P R E S E N T E.

DL. modificadorio Ley Orgánica de Ministerios, que permite subrogación de los Ministros de Estado por los Subsecretarios.

Nº 438.  
11 de Febrero de 1974.

Mediante Oficio Nº 276, de 7 de febrero en curso, esa Secretaría de Estado ha remitido copia del ante-proyecto de Decreto Ley modificadorio de la Ley Orgánica de Ministerios Nº 7.912 de noviembre de 1927 y que permite la subrogación de los Ministros de Estado por los Subsecretarios respectivos en los casos que expresamente se mencionan.

Este Ministerio está de acuerdo con el ante-proyecto referido, por lo que estima de conveniencia proponerla a la consideración de la H. Junta de Gobierno.

Saluda atentamente a Ud.

DIEGO BARBA VALDÉS  
General de Carabineros (R)  
Ministro de Tierras y Colonización.

AL SEÑOR  
SUBSECRETARIO  
DE JUSTICIA  
PRESENTE.  
PROYECTO DECRETO-LEY MODIFICATORIO DE  
LEY ORGÁNICA DE MINISTERIOS

Nº 183.

12 de Febrero de 1974.

SEÑOR MINISTRO:

En atención a sus Oficios números 00272 y 00286, ambos de 7 de Febrero en curso, que incluían texto del anteproyecto de Decreto-Ley modificatorio de la Ley Orgánica de Ministerios N° 7.912, que permite la subrogación de los Ministros de Estado por los respectivos Subsecretarios, en casos especiales, me es grato manifestar a US. que esta Secretaría de Estado no tiene observación alguna que formular y está plenamente de acuerdo con el texto del anteproyecto mencionado.

Dios guarde a US.,

Por el Ministro

RUBEN SCHINDLER CONTARDO  
Coronel (1) de Carabineros  
Subsecretario de Minería

AL SEÑOR  
MINISTRO DE JUSTICIA  
PRESENTE.  
OFICIO N° 282.

REF.: CONTESTA OFICIO N° 279 DE 7 DE FEBRERO DE 1974  
SANTIAGO, 13 de Febrero de 1974.  
SEÑOR SUBSECRETARIO:

La modificación propuesta, que confiere al Subsecretario de la respectiva cartera, la facultad de subrogar al Ministro de Estado durante sus períodos de ausencia, parece a juicio de esta Secretaría de Estado, de la mayor conveniencia para el buen funcionamiento de los Ministerios, particularmente en lo que a materias que le competen requiere de una continuidad de mando, de tal modo que quien subrogue al Ministro en las oportunidades que deba, por cualquier motivo, alejarse de sus funciones, se encuentre plenamente interiorizado de los asuntos que deberán ser sometidos a su consideración. Para esos efectos, nadie podría estar en mejores condiciones que el respectivo Subsecretario.

Saluda atentamente a Ud.

JULIO CASTRO SÁNCHEZ  
Subsecretario de Educación  
Subrogante

SEÑOR  
MAX SILVA DEL CAMPO  
SUBSECRETARIO DE JUSTICIA  
PRESENTE.

N° 286.

OBJETO: PROYECTO MODIFICATORIO LEY ORGÁNICA DE  
MINISTERIOS N° 7.912 DE XI - 1927  
REF.: Oficio N° 00264 de 7-2-74 de Subsecretaría de Justicia.  
SANTIAGO, 12 de Febrero de 1974.

DE: JEFE DE GABINETE

A: SEÑOR SUBSECRETARIO DE JUSTICIA

En atención a su Oficio N° 00264 de 7 de febrero de 1974, en el cual US., solicita al señor Ministro de Obras Públicas y Transportes, exponga sus puntos

de vista sobre el proyecto de Decreto Ley modificatorio de la Ley Orgánica de Ministerios, antes del miércoles 13 del presente, me permito informarle que dado el escaso tiempo disponible y las implicancias que este proyecto de Decreto Ley pudiera tener sobre la materia, el señor Ministro de Obras Públicas y Transportes no podrá emitir su opinión en forma fundamentada en el plazo señalado.

Saluda atentamente a US.,

ARTHUR L. CLARK  
Comandante de Grupo (1)  
Jefe Gabinete

MS. "ORD" N° 0472.

MODIFICACIÓN LEY DE MINISTERIOS N° 7.912,  
SUBROGACIÓN DE MINISTROS ESTADO.

Oficio N° 270 de 7-11-1974.

SANTIAGO, 20 de Febrero de 1974.

DE: MINISTRO DE SALUD.  
A: SUBSECRETARIO DE JUSTICIA

D. MAX SILVA DEL CAMPO.

Me refiero a su Oficio de la referencia sobre anteproyecto de Decreto-Ley modificatorio de la Ley Orgánica de Ministerios N° 7.912 de 30-XI-1927, que permitiría la subrogación de los Ministros de Estado por los Subsecretarios respectivos en los casos que se mencionan.

Al respecto me es grato manifestarle nuestro total acuerdo con la proposición, ya que siempre hemos considerado que el Subsecretario debe tener el carácter de Viceministro Ejecutivo.

Saluda atentamente a Ud.,

ALBERTO SPOERER C.  
Coronel de Aviación (S)  
Ministro de Salud.

N° 274.

SANTIAGO, 19 de Febrero de 1974.

Ha recibido esta Secretaría de Estado sus oficios N.os 267 y 277, de 7 de Febrero en curso, por los que solicita la opinión de este Ministerio acerca de un proyecto de Decreto-Ley que modifica el Decreto N° 7912, de 1927, en el sentido de permitir la subrogación de los Ministras de Estado por los Subsecretarios respectivos en los casos que señala.

Al respecto, cúmpleme manifestar a US. que este Ministerio estima que la referida modificación produciría algunos problemas de funcionamiento tanto en los niveles de actuación de los Ministros de Estado como de los Subsecretarios. En efecto, en el caso de los Ministros, su gestión ejecutiva se origina habitualmente en los Consejos de Gabinete u otros Comités de Trabajo en los cuales sólo ellos tienen participación. De este modo la subrogación entre ellos

permite una mayor continuidad de la labor coordinada que les corresponde realizar.

En el nivel de Subsecretarios al asumir como Ministro Subrogantes, necesariamente trae consigo efectuar designaciones en calidad también de Subrogantes en escala descendente, lo cual habitualmente produce cambios temporales en la modalidad de trabajo de las nuevas jefaturas con el consiguiente deterioro en el rendimiento laboral.

Además, es necesario hacer presente que en el proyecto que se propone, no se contempla quién asume el Ministerio si el Subsecretario se ausentara por enfermedad u otra causa.

Finalmente, esta Secretaría de Estado estima que por la naturaleza de la materia que trata el proyecto de Decreto-Ley, éste debería ser informado por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

Saluda atentamente a US.

LORENZO GOTUZZO B.  
Contraalmirante  
Ministro de Hacienda

AL SEÑOR  
MINISTRO DE JUSTICIA  
PRESENTE.

M I N U T A

SANTIAGO, 11 de Febrero de 1974.

El último inciso del artículo 1º del DFL. N° 7912, de 1927, señala:

“En los casos de ausencia, enfermedad o renuncia de alguno de los Ministros, lo reemplazará, siempre que el Presidente de la República no hiciere designación expresa, aquel que le suceda en el orden de precedencia establecido”.

En relación a la sustitución que se propone del referido inciso, en el sentido de cambiar la Subrogación de un Ministro de Estado por el Ministro que le sigue en el orden de precedencia por el Subsecretario de la cartera respectiva, se debe hacer presente que la actual modalidad en esta materia permite una mayor continuidad en la gestión ministerial, debido a la participación que les corresponde a los Ministros, exclusivamente, en Consejos de Gabinetes y Comités de trabajo.

Además, al Subrogar los Subsecretarios, implicaría una nueva subrogación de sus cargos titulares y, sucesivamente, varios otros niveles inferiores, con cierto deterioro de las gestiones que les corresponde, por cuanto, cada asunción de los cargos que subrogan implica cambio de modalidad en la forma de trabajar.

No se establece en el proyecto que se propone, quién reemplazaría al Ministro Subrogante en caso que este se ausentara por enfermedad u otro motivo.

Se debe hacer presente, asimismo, que la subrogación del Subsecretario titular, no siempre se hace por esa vía, empleándose también la suplencia, caso en el cual cada vez que el funcionario se ausenta, debe dictarse decreto nombrando al suplente.

En el caso de este Ministerio, la subrogación es recíproca con Economía y, en caso que ambos Secretarios de Estado se ausenten de sus cargos, subroga el Ministro de Educación que sigue en el orden de precedencia establecido, situación que se ha presentado una o dos veces en los últimos 10 años.

Se podría sugerir, que los Ministerios, al igual que Hacienda, decretaran la subrogancia con los Departamentos de Estado con los cuales tienen trabajos en común ya sea en Comités u otros organismos ministeriales de coordinación.

SANTIAGO, 8 de Febrero de 1974.

Nº 429.

Referencia: DL. modificadorio Ley Orgánica de Ministerios, que permite subrogación de los Ministros de Estado.

Mediante Oficio Nº 278, de 7 de febrero del año en curso, esa Secretaría de Estado ha remitido copia del anteproyecto de Decreto Ley modificadorio de la Ley Orgánica de Ministerios, que permite la subrogación de los Ministros de Estado por los Subsecretarios respectivos en determinados casos. Este Ministerio está completamente de acuerdo con el anteproyecto referido, por lo que estima no habría inconveniente en dictar el correspondiente Decreto Ley en la forma propuesta por esa Secretaría de Estado.

Saluda atentamente a Ud.

JULIO DE LA MAZA DE LA MAZA  
Coronel de Carabineros (R)  
Subsecretario de Tierras  
y Colonización

AL SEÑOR  
SUBSECRETARIO  
DE JUSTICIA  
PRESENTE.

MINVU Nº 243. MINISTERIO DE JUSTICIA.  
OBJ.: Proyecto Decreto Ley modificadorio Ley Orgánica de Ministerios Nº 7.912.  
REF.: Oficio Nº 00274, de 7 de Febrero de 1974.

SANTIAGO, 13 de Febrero de 1974.

DEL: GENERAL DE BRIGADA DON ARTURO VIVERO ÁVILA,  
Ministro de la Vivienda y Urbanismo.

AL: SEÑOR SUBSECRETARIO DE JUSTICIA, DON MAX SILVA DEL CAMPO.  
1.— En respuesta a su oficio Nº 274, de 7 de Febrero en curso, me permito expresarle que no tengo observaciones que formular al proyecto de decreto ley que se adjunta.  
2.— Desde un punto de vista formal, la única duda que me merece el proyecto, es que los Ministros, para ejercer sus cargos, juran cumplir fielmente la Constitución y Leyes de la República, lo que no hacen los Subsecretarios. No sé si para poder subrogar, sería aconsejable que lo hicieran.  
Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.

ARTURO VIVERO ÁVILA  
General de Brigada  
Ministro de la Vivienda  
y Urbanismo

Responde



Oficio N° 01496, de 9 de Noviembre de 1973, del Ministerio de Justicia.

N° 32.

SANTIAGO, 22 de Febrero de 1974.

En su Oficio N° 1496, de fecha 9 de Noviembre de 1973, ese Ministerio ha solicitado al del Trabajo y Previsión Social, que haga las sugerencias que considere procedentes, en las materias que son de competencia de esta Secretaría de Estado, para lograr una redacción adecuada a la nueva Ley Orgánica de Ministerios que se encuentra en estudio.

El suscrito comparte ampliamente el criterio que informa ese Oficio en el sentido que hay que modernizar la legislación actualmente vigente para conformarla a las nuevas estructuras jurídicas.

Sin embargo, considera este Ministerio que, dada la circunstancia que con posterioridad al Oficio en respuesta, se ha dictado el Decreto Ley N° 212 y la Junta de Gobierno ha hecho llegar a las diversas reparticiones públicas sus Circular N° 59, fechada el 10 de Enero, para formular observaciones, sugerencias e información que se solicitan en el documento en referencia, convendría esperar que se dicte la nueva Ley Orgánica de la Administración del Estado en actual estudio.

En efecto, tanto en el Decreto Ley N° 212, que creó la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa como en la aludida Circular N° 59, se expresa que la Comisión creada en ese cuerpo legal tiene por fin hacer una revisión general de las leyes en actual vigencia sobre la administración del Estado y que en el Estatuto Orgánico que se dicte se señalarán las normas generales que servirán de base a las leyes y reglamentos particulares de cada servicio que se habrán de dictar con posterioridad.

Merece especial mención el N° 7 de la Circular N° 59 que dice "que a contar de esa fecha (aquella en que se promulgue la Ley Orgánica General de la Administración Pública)" los Servicios Públicos podrán preparar sus propias leyes y reglamentos, los que tendrán "como marco general" las normas contenidas en aquella.

Por otra parte, el Art. 7 del Decreto Ley N° 212 contempla el que la Comisión Consultiva, está integrada, entre otros miembros, por representantes de los diversos Ministerios quienes, en consecuencia, podrán hacer valer las observaciones y sugerencias que les merezcan las materias en estudio y proporcionar las informaciones que la Comisión requiera.

Si se toma en consideración que, según la letra b) del Art. 1° del tantas veces aludido Decreto Ley N° 212, uno de los objetivos principales de la Comisión en él creada es la de "estudiar y proponer modificaciones estructurales generales de la Administración del Estado", parece evidente la conveniencia que sugiere el Ministro que suscribe de no pronunciarse por ahora sobre las materias a que se alude en su Oficio N° 1496 y hacerlo cuando se conozca el texto de la nueva Ley Orgánica de la Administración del Estado, que será la que señale las pautas en que deberán basarse las modificaciones que sea menester introducir en la legislación vigente.

Dios guarde a US.

MARIO MAC-KAY JARAQUEMADA  
Ministro del Trabajo y  
Previsión Social.

AL SEÑOR  
MINISTRO DE JUSTICIA  
DON GONZALO PRIETO GANDARA  
PRESENTE.

DEL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL

AL SEÑOR MINISTRO DE JUSTICIA

Con respecto al proyecto de ley adjunto, debo expresar a US., que en el caso del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministro Subrogante deberá ser el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Saluda a US.,

PATRICIO CARVAJAL PRADO  
Vicealmirante  
Ministro de Defensa Nacional.

# **REPÚBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

### **SESIÓN 42ª, CELEBRADA EN JUEVES 30 DE MAYO DE 1974**

Lectura de la cuenta

Exposición del dirigente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales, don Hernol Flores, en torno al memorándum elaborado por la Comisión que contiene las metas u objetivos fundamentales de la nueva Constitución.

La Comisión recibe en audiencia especial al Catedrático argentino, doctor Sebastián Soler.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Asiste, especialmente invitado, el representante de ANEF, señor Hernol Flores.

La Comisión recibe en audiencia especial al Catedrático argentino, profesor de Derecho Penal, don Sebastián Soler.

Actúa de Secretario accidental, el señor Rafael Larraín Cruz.

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

### **CUENTA**

El señor LARRAÍN (Secretario accidental) da cuenta de dos oficios del General señor Julio Canessa Robert, Presidente de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa.

Con el primero, acusa recibo del informe de esta Comisión relativo a la Procuraduría General de la República y manifiesta que concuerda con los conceptos emitidos en ese documento en orden a la inconveniencia de crear dicho organismo. (Esta materia se trató en sesión 34<sup>a</sup>).

—Se manda archivarlo.

Con el segundo, acompaña un documento relativo a la organización de la estructura superior de la Administración Pública, y solicita las observaciones que dicho estudio pueda merecer a la Comisión Constitucional.

—Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que la Comisión de Reforma Constitucional ha oído las opiniones de los personeros de las entidades nacionales más importantes sobre el memorándum que elaboró y sometió a la consideración de la Junta de Gobierno —habiendo merecido su aprobación—, que contiene los principios y metas fundamentales que inspirarán la nueva Constitución Política del Estado.

En esta ocasión, agrega, desea conocer con vivo interés el pensamiento de los trabajadores, pues los empleados y obreros libres jugaron un papel muy destacado en el proceso de liberación de Chile.

En seguida, ofrece la palabra al señor Hernol Flores, dirigente de la ANEF.

El señor FLORES agradece a la Comisión de Reforma Constitucional la posibilidad que le brinda de dar su opinión sobre una materia tan trascendente. Sin duda, los trabajadores chilenos están profundamente preocupados por los estudios que se están realizando a diferentes niveles sobre materias tan importantes para sus intereses.

Expresa que ha leído con mucha atención los enunciados básicos del memorándum elaborado por la Comisión, y ha creído conveniente buscar la asesoría técnica necesaria para poner un trabajo más concreto y hecho en forma más orgánica, en algún plazo breve, a disposición de los señores miembros de la Comisión.

Cree que el movimiento gremial de los trabajadores organizados, sin duda, podría colaborar en mucho para poder definir lo que la Carta Fundamental

debiera plantear con respecto a los problemas de los trabajadores.

Por eso, en esta primera parte de su exposición debe decir que en general la Comisión ha enfocado algunos puntos de vista que le satisfacen plenamente en cuanto a lo que debe ser la Constitución; pero, debe señalar que en lo que concretamente se refiere a los trabajadores, piensa que el documento es insuficiente.

Desde luego, habría sido más de su agrado que hubiera habido algún capítulo especial, en el cual se hiciera referencia a los derechos de los trabajadores. Y esto, porque ha sido una aspiración permanente de los trabajadores y de las organizaciones sindicales, el poder definir en forma clara y categórica cuál es el marco donde deben moverse; o sea, se pretende que las reglas del juego queden claramente fijadas.

Piensa que los más graves conflictos planteados en el pasado con respecto a los problemas sindicales han obedecido fundamentalmente al hecho de que no ha existido realmente una línea jurídica clara, que no ha definido lo que debiera ser el movimiento sindical. Por eso, muchas veces los gremios, los sindicatos, los trabajadores mismos, han tenido que ir luchando para sobrepasar incluso la propia ley, para ir mucho más allá. Es decir, prácticamente la organización gremial en Chile ha tenido que transformarse en un grupo de presión y más que eso en un grupo de choque. Y naturalmente esto no puede ser así: sin duda las organizaciones gremiales no pueden servir para eso, ni están para eso. Considera que el movimiento gremial es una parte fundamental e importante en cualquier país y, lógicamente, su misión fundamental es la de construir, la de poder mejorar las relaciones entre sus representados.

Desde luego, en esta oportunidad, agregó, los señores miembros de la Comisión tendrán que comprender que no es posible poder entregar ahora planteamientos definitivos, por las razones que explicó. Ha tenido que buscar asesoría, ya que naturalmente la Asociación gremial que representa tiene lógicas limitaciones frente a los pensamientos definitivos que se va a enunciar. Solo desea en esta oportunidad reiterar la opinión en el sentido de que en el Memorándum se han esbozado en forma extraordinariamente clara los postulados básicos de la Constitución, considerando que los que dicen relación con los derechos de los trabajadores deberían estar en un capítulo aparte, muy claro, con el objeto de que en lo sucesivo las organizaciones sindicales no se conviertan en lo que lamentablemente han sido en Chile: grupos de choque.

Los asalariados en este país, los que viven de un sueldo o salario, constituyen un muy alto porcentaje de la población, el cual va más allá de los dos tercios. Se piensa que en este instante puede llegar hasta el ochenta por ciento de ella. Por eso, la Carta Fundamental debiera plantear en forma maciza y clara esa situación, con el objeto de permitir su pleno desarrollo al trabajador. Si los trabajadores conocieran esas reglas sería distinto. Siempre ellos han estado conscientes de sus deberes; pero también desean ahora plantear sus derechos y que eso se diga y exprese con claridad, a objeto de que las autoridades se den cuenta de que los trabajadores están muy conscientes de que la organización gremial no tiene por qué convertirse en un grupo de choque. Muy por el contrario, ella es una parte importante en la trilogía que siempre se ha planteado: Gobierno, empresarios y trabajadores. Los trabajadores creen en este sistema, y pretenden afianzarlo. Por eso, es necesario encontrar fórmulas en que esa situación quede perfectamente clara, pero con reglas del juego definidas, que no puedan torcerse por ningún motivo.

La Constitución pasada, la de 1925, daba derechos a los trabajadores. Pero la verdad es que la frondosidad de la legislación que con-forma el derecho del

trabajo en nuestro país hace totalmente inútil e inoperante el mismo articulado fundamental de la Constitución. Eso es lo que, en este momento, fundamentalmente se pretende evitar.

Entiende que la invitación de que ha sido objeto ha sido extendida en forma personal, en su calidad de Presidente de ANEF. Declara que está transitoriamente presidiendo esta organización, de la cual es su Vicepresidente, por lo que le agradecería que quedara en claro si esa organización tendrá la oportunidad de hacer llegar a esta Comisión sus inquietudes de manera orgánica, con el ánimo de poder colaborar. La Asociación desea cooperar con la Comisión, a la cual considera de gran trascendencia y de virtudes extraordinarias, y que, en su concepto, está integrada por la gente que mejor podía expresar los sentimientos de los chilenos en la Constitución. Eso piensa ANEF, testimonio que le fue encargado de manifestar en su seno tal como lo ha hecho. Por eso, los trabajadores están muy gratos y contentos.

Al mismo tiempo, solicita a los miembros de la Comisión acepten las excusas de la Asociación Nacional por no presentar su pensamiento definitivo ahora; pero es necesario que comprendan que ella está formada sólo por trabajadores, muy limitados frente a un problema de tanta importancia como es la redacción de una nueva Constitución; pero hará llegar a la brevedad posible un documento, el cual podrá ser considerado por los señores miembros de la Comisión para su trabajo futuro.

El señor ORTUZAR (Presidente) agradece las expresiones del señor Flores, y le manifiesta la seguridad de que la Comisión considerará con mucho interés el documento en que los trabajadores de ANEF van a representar sus aspiraciones e inquietudes. Por de pronto, desea señalar que la Comisión tiene precisamente el propósito —y así lo dejó establecido en líneas muy generales en su memorándum— de consignar disposiciones que respeten ampliamente los derechos de los trabajadores. No era ésta la oportunidad todavía de contemplar un capítulo o disposiciones específicas, porque, como lo señaló, se trata sólo de principios muy generales; pero al tratar de los derechos humanos, el memorándum hace hincapié especialmente en que la nueva estructura constitucional afianzará las garantías individuales y sociales, y entre ellas los derechos de petición, asociación, participación y todos los beneficios sociales que amparan al trabajador: el derecho de asociación sindical y gremial, en general. De manera que los trabajadores de Chile pueden estar ciertos de que éste es el espíritu de la Comisión. Existe plena conciencia de cómo fue violada en realidad esta libertad sindical, esta libertad gremial durante el régimen marxista. Además, dentro del criterio del nuevo Gobierno está el de crear un estatuto social de la empresa, en el que los trabajadores y los empresarios constituirán una verdadera comunidad, en la cual deban fundirse los intereses de ambos, igualmente respetables, y entre los cuales no deberían existir contradicciones. Evidentemente que eso tenderá a que desaparezca la organización gremial o sindical como grupo de choque, como lo señalaba el señor Flores, agregó el señor Ortúzar.

El señor EVANS señala, interpretando al señor Presidente y a los demás miembros de la Comisión, que los futuros contactos de esta Comisión y el sector de trabajadores fiscales se realizará orgánicamente a través de ANEF. De manera que si bien en esta oportunidad el señor Flores efectivamente recibió la invitación en carácter personal, ello no puede interpretarse como un desconocimiento de la existencia e importancia de ANEF. Precisamente, se le invitó en reconocimiento a su personería dentro del sector de empleados fiscales de nuestro país.

Importante será, en consecuencia, para el futuro, ese contacto orgánico y el hecho de que la ANEF haga llegar sus puntos de vista y sus criterios acerca de la normativa constitucional en materia de derechos del trabajador.

Hay Constituciones, agregó el señor Evans, que efectivamente consagran un capítulo especial destinado a los derechos de los trabajadores. Y estima que puede ser una buena fórmula para la Constitución que se está preparando. Precisamente en esta materia desea sugerir a ANEF que, junto con enviar sus puntos de vista y criterios acerca del contenido que deberán tener las disposiciones de un futuro texto constitucional en materia de los derechos del trabajador —seguridad social, participación, derechos sindicales, etcétera—, hiciera un estudio acerca de cuáles, en su concepto, han sido las deficiencias o vacíos que, a través de la experiencia de los años, ha podido captar en el texto constitucional de 1925. Dicho texto, prosiguió el señor Evans, contenía en su redacción primitiva, o sea la que le dio el constituyente de ese año, —hace cincuenta años— disposiciones muy tímidas y elementales en materia de derechos sociales. Posteriormente, en las reformas constitucionales de 1970 y 1971 se introdujeron nuevas garantías para los trabajadores, que están consagradas en los números 14, 16 y 17 del artículo 10. Le interesaría al señor Evans una visión de la ANEF acerca de tales preceptos incluidos en la Constitución del 25 y que están vigentes, porque no han sido objeto de modificación alguna por parte de la Junta de Gobierno. Por eso tiene particular interés una imagen orgánica por parte de la ANEF acerca de qué deficiencias, qué vacíos y, en suma, qué críticas le merece la actual normativa constitucional en materia de derechos del trabajador.

El señor SILVA BASCUÑÁN agradece, en primer lugar, los términos tan expresivos con que el señor Flores se ha referido a los miembros de la Comisión y a la obra que ha realizado hasta el momento, expresándole que ello constituye un estímulo, porque demuestra una manifestación de confianza que les permite seguir adelante, tratando de interpretar lo mejor posible a todos los chilenos, entre los cuales se encuentra, como muy bien recordó el señor Flores, el amplio sector de los trabajadores.

Sin ánimo, por cierto, de preguntarle su propia opinión —porque ha dicho precisamente que va a preocuparse de hacer llegar más adelante la visión de la ANEF y establecer contactos más permanentes—, cree el señor Silva Bascuñán que sería interesante que de ese estudio se pudieran obtener algunas ideas que sirvan para la redacción, en algunos aspectos más concretos, dentro de lo general, ya dados a conocer por el señor Evans, y con los cuales está totalmente de acuerdo. Sería interesante, agregó, realizar una distinción lo más precisa posible entre lo que puede llamarse el poder social y el poder político, para que lo político y los partidos políticos que se mueven en ese terreno, tengan sólo las atribuciones que les competen, pero no en demasía o en exceso tales, que les permitan penetrar en el resto de la actividad social, distorsionarla y desnaturalizarla al mezclarla con la lucha política. Esto, lógicamente, debe llevar a configurar una serie de normas destinadas a procurar, precisamente, que el campo de los grupos intermedios de la vida colectiva, entre los cuales se cuenta por cierto, en lugar muy destacado, la organización sindical y gremial, tenga las defensas correspondientes para que, dentro de la autonomía que le compete y le es propia, pueda impedir que intervengan factores extraños que distorsionen todo el proceso sindical, como lo recordaba muy bien el señor Herfol Flores.

Por ejemplo, sería interesante, saber qué piensa en este momento una institución tan importante como ANEF en cuanto a los principios de la unidad sindical; si debe expresarse en términos de unidad, como los que se han propuesto, o en términos de una libertad absoluta. Además, convendría saber qué se podría hacer para dar mayor eficacia a la organización sindical, en el sentido de que atraiga en proporción más representativa a todos los trabajadores, de modo que no quede reducida a cuadros que carezcan del apoyo masivo de todos los sectores comprometidos. Por otra parte, qué se podría hacer para mantener la libertad efectiva dentro de la organización sindical, a fin de que las decisiones correspondan a una voluntad cierta de los miembros y no se sustituya la voluntad real y efectiva de la masa de los

trabajadores al predominio y voluntad omnímoda de las directivas que, en un momento dado, se apoderan de las instituciones, sin servir muchas veces las inquietudes de aquellos a quienes representan verdaderamente. Igualmente, sería importante saber qué concepto tiene sobre el derecho de huelga, porque en la práctica tal derecho ha demostrado que, frente a las exigencias del bien común, que serían o serán las determinantes del nuevo orden jurídico, no puede menos que tener una serie de limitaciones, ya que la exageración de las huelgas desprestigió una institución que nació como un instrumento de lucha social. Entonces, dentro de una visión moderna, convendría saber cómo podría disminuirse la práctica del derecho de huelga, sin necesidad de suprimirlo, pero en términos que pudiera ser un arma extrema, sin usarla en forma precipitada, arbitraria y con daño al bien común, porque la vida histórica del país en estos últimos años demuestra una pugna en la que cada cual quiere imponer su propio criterio, sus propios valores, y con eso se destruye toda la colectividad.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala, complementando las exposiciones de los señores Evans y Silva Bascuñán, que también habría que analizar, no tanto desde el punto de vista de la ANEF, sino de los trabajadores en general, la posibilidad, en ciertos casos, de contemplar el arbitraje obligatorio, justamente, porque muchas veces, ya sea por la naturaleza del servicio o del trabajo que se realiza, resulta prácticamente imposible su paralización. En algunas Constituciones modernas se ha contemplado la exigencia de tribunales de arbitraje formados por personas expertas, idóneas y de gran solvencia moral, que puede ser un camino para darle solución a los conflictos del trabajo.

Solamente desea agregar, a lo que se ha dicho, de que es conveniente que el señor Flores tenga presente que la Comisión está encargada de elaborar un texto constitucional y en la Constitución sólo pueden figurar principios fundamentales. Esto lo dice para que no les extrañe a los trabajadores, el que el día de mañana no se contemple, por así decirlo, todo el estatuto de los trabajadores, porque eso, como se sabe, está estipulado en el Código del Trabajo y en una serie de disposiciones complementarias; pero los principios fundamentales, dentro de los cuales debe enmarcarse la legislación social, sí que serán consagrados y para ese efecto será extraordinariamente útil la colaboración que ANEF le preste.

El señor FLORES declara que entiende perfectamente bien que la Constitución debe contener disposiciones generales, mejor dicho la línea gruesa de los principios fundamentales. Pero cree que es muy útil para ANEF, que la Comisión pudiera escuchar el pensamiento de lo que la Institución quiere para este país, qué es lo que piensa de Chile y cómo concibe este Chile nuevo. En su primera intervención dijo que el 80% de los chilenos son trabajadores o asalariados, lo que equivale a afirmar, en su concepto, que el 80% de los asalariados es gente que respeta la libertad y la democracia. Por eso es lógico que ANEF tenga que meditar nuevamente el problema. Lo importante, agregó, es ir señalando las inquietudes de los trabajadores las que, por supuesto, no van a poder quedar escritas, pero que es bueno que se discutan en el seno de la Comisión encargada de redactar la nueva Constitución. ANEF, más adelante, entregará mayores antecedentes de sus propias reivindicaciones futuras. Por ejemplo, frente al pensamiento sobre el derecho de huelga, piensa que, a lo mejor, muchos tendrán algunas sorpresas. La verdad es que ANEF no es partidaria de las huelgas o de los paros, pese a que algunos de sus dirigentes han estado en la cárcel muchas veces por algunas de estas situaciones, sino que es partidaria del arbitraje para tratar de buscar la fórmula que permita detener cualquiera posibilidad de conflicto huelguístico.

También, agregó, ANEF se ha preocupado de definir lo que debe entenderse por libertad sindical y por democracia sindical, ya que son dos conceptos diferentes que están perfectamente claros. Cuando la Comisión estudia la nueva institucionalidad para Chile, el país está como naciendo de nuevo,



agregó el señor Flores, como estructurándose en todos sus niveles y en todas sus fases. En este aspecto, ANEF desea participar, contribuir y entregar su pensamiento en estos estudios que se están realizando y que son de tanta trascendencia. Los trabajadores desean entregarle a la Comisión su opinión, su pensamiento acerca de cómo visualizan este Chile nuevo, de cómo desean que sea este país y, además, darle a conocer el concepto que tienen sobre normas de libertad sindical, de democracia sindical, que son muy importantes y fundamentales. Eso es lo que los trabajadores pretenden afianzar y para ello necesitan de vuestra ayuda, de tal manera que nunca más nadie pueda romper las organizaciones gremiales y que por ningún motivo alguien pueda servirse de los gremios de los trabajadores. Que nunca más haya resquicio alguno. Los trabajadores son muy claros y muy categóricos. Cree que si ellos se mueven en ese ambiente se descubrirá un nuevo continente. La verdad es que muchas cosas se hablan y se dicen, pero los trabajadores están confiados en que los miembros de esta Comisión con sus inteligencias claras, entenderán y comprenderán qué es lo que en el fondo quieren y necesitan los trabajadores. Por eso, tienen absoluta confianza en esta Comisión.

Finalmente, el señor FLORES, agradece las palabras del señor Evans con que se refirió a la Asociación que representa. En verdad, dijo, esta institución gremial ha sido una de las pocas que por lo menos ha sabido mantener una actitud independiente, dedicada exclusivamente a la defensa de los intereses comunes de los trabajadores fiscales.

—Se suspende la sesión.

—Se reanuda la sesión.

La Comisión recibe en audiencia especial al Catedrático argentino, doctor Sebastián Soler.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la Comisión Constitucional se complace en recibir en pleno y en dar la bienvenida al eminente tratadista y profesor de Derecho Penal de la Universidad de Buenos Aires doctor Sebastián Soler, quien ha sido durante largos años miembro de la Comisión Internacional de Juristas, con sede en Ginebra.

La personalidad del señor Soler es ampliamente conocida, y rebasa las fronteras de su país; su prestigio se ha difundido en América y Europa. Es autor, como todos ustedes lo saben, de numerosos tratados de Derecho Penal. Ha pertenecido a gran cantidad de organismos internacionales y desempeñado en la nación hermana altos cargos relacionados con su especialidad, habiendo sido incluso Procurador General de la Nación.

El señor Soler, como lo ha manifestado, viene a Chile invitado por el Gobierno a conocer el progreso de nuestro país, que ha sido tan distorsionado en el extranjero.

Parte de la realidad que usted tendrá ocasión de conocer, profesor, es esta Comisión Constitucional, que tiene el honor de recibirlo en estos instantes y que responde a uno de los primeros actos de la Junta de Gobierno, en el sentido de encomendarle la tarea de elaborar un proyecto de nueva Constitución Política y de sus leyes complementarias básicas.

Pero, para que el profesor pueda percatarse mejor de la realidad que le interesa conocer y, al mismo tiempo, de cuál será en cierto modo el nuevo espíritu de esa Carta Fundamental, quisiera darle una visión de conjunto de lo que fue el proceso marxista que vivió nuestro país hasta el 11 de septiembre de 1973, fecha de la liberación.

En Chile, profesor, tuvimos elecciones presidenciales en septiembre de 1970.

Lamentablemente, debido a la circunstancia de que las fuerzas democráticas fueron divididas a esos comicios, obtuvo la primera mayoría relativa, con un porcentaje cercano al 34%, el señor Allende, candidato marxista de la Unidad Popular. El Congreso Nacional, a quien correspondía decidir entre las dos más altas mayorías relativas, siguiendo una tradición democrática inveterada, designó al señor Allende como Presidente de la República, no sin antes haberle exigido —especialmente a iniciativa del partido democrático mayoritario de entonces, el Demócrata Cristiano— la aprobación por el Parlamento, que él compartió, de un Estatuto de Garantías Constitucionales, precisamente porque había temor de que el día de mañana pudiera desconocer las libertades públicas y los derechos ciudadanos.

Así asumió el Poder el señor Allende. Y desde el primer día pretendió imponer un esquema marxista dentro de un sistema institucional, republicano, democrático y representativo. Para ello, obviamente, tuvo que violar en forma sistemática la Constitución y las leyes, a veces en forma flagrante, como, por ejemplo, cuando dejó de promulgar la reforma constitucional atinente a la creación de las tres áreas de la economía y la relativa a la inexpropiabilidad de los predios agrícolas de menos de 40 hectáreas. Y ello sucedió muchas otras veces, infinitas veces, valiéndose de lo que él mismo y su equipo denominaron los “resquicios legales”; es decir, torciendo el sentido de la Constitución y las leyes, infringiendo su espíritu de modo manifiesto.

Para asumir —como lo pretendía— la totalidad del Poder, el señor Allende tuvo que desconocer desde un comienzo las atribuciones de los demás Poderes del Estado, del Legislativo y del Judicial, e incluso las del organismo contralor, que en nuestro país es la Contraloría General de la República.

Con respecto al Parlamento, burló su función principal: la de legislar. Y fue así como el Presidente Allende legislaba en el hecho por la vía del decreto de insistencia, que es un recurso de excepción establecido por nuestra Carta Fundamental para que el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros, pueda cursar los decretos que dicte en ejercicio de sus atribuciones y que el organismo contralor haya reparado por ilegalidad. Sin embargo, el Primer Mandatario, abusando de esa herramienta, y no sólo en ejercicio de sus atribuciones, sino que usurpando facultades legislativas, privó al Parlamento de la función esencial de legislar y legisló él por la vía del decreto de insistencia.

Pero también burló la facultad fiscalizadora del Congreso. Así, cuando el Parlamento —y especialmente la Cámara de Diputados, a quien correspondía— con motivo de esas violaciones a la Carta Fundamental deducía alguna acusación constitucional contra un Ministro de Estado y éste era destituido de su cargo, el Presidente Allende, haciendo un juego que él mismo denominó “enroque”, como ocurre en el ajedrez, lo cambiaba de Cartera, violando de este modo la resolución del Congreso. Esto lo hizo sistemática y sucesivamente, hasta el extremo de que ya no tuvo objeto’ que el Parlamento empleara esa herramienta constitucional.

Con respecto al Poder Judicial, el señor Allende dejó de cumplir los fallos de los tribunales de justicia hasta tal punto que la Corte Suprema debió declarar la quiebra de la juridicidad en Chile.

Con relación a la Contraloría General de la República, lisa y llanamente se burló de sus resoluciones.

Pero el señor Allende no sólo destruyó la institucionalidad en ese aspecto, sino que, además, profesor, violó todas y cada una de las garantías Constitucionales que establece la Carta Fundamental.

En primer lugar, la igualdad ante la ley. Y para señalarle un ejemplo gráfico,

quiero recordarle que comenzó diciendo —hecho insólito en la vida de un país— que él no era Presidente de todos los chilenos, sino Presidente de la Unidad Popular. Imagine usted cuáles serían las discriminaciones que tienen lugar si un Jefe del Estado, si un Presidente que debiera serlo de todos los chilenos, iniciaba su Gobierno con estas declaraciones.

Burló y conculcó la libertad de expresión. Y la verdad es que pretendió estatizar todos los medios de comunicación social, para cuyo efecto intentó — felizmente sin resultados— incorporar a la llamada área social, a la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones, con lo cual habría llegado a tener el monopolio y el control total del papel. Es decir, valiéndose de una serie de subterfugios y resquicios, en realidad ejerció la más despiadada persecución en contra de todos los medios de comunicación social democráticos y que no le eran adictos

El señor Allende violó también el derecho de reunión. Sólo los ciudadanos adictos al régimen marxista podían reunirse, sin permiso previo, con armas, y toda clase de elementos contundentes, cuyas consecuencias naturalmente las sufría la ciudadanía no adicta al régimen marxista imperante.

Los ciudadanos de Oposición prácticamente no podían hacer valer este derecho de reunión para protestar masivamente.

Conculcó en la forma más abierta el derecho de propiedad. Fue así como por vía de las requisiciones o de la intervención arbitraria, inconstitucional e ilegal, incorporó a la llamada área social o estatal a más de cuatrocientas empresas, no sólo grandes, sino también medianas y pequeñas, con lo cual pasó a tener el control de toda la economía, lo que le interesaba sobremanera, pues de este modo podía ejercer el control político de los ciudadanos, lo cual hacía posible la instauración, en forma irreversible, del régimen marxista.

Y así podría seguir enumerándole todas y cada una de las garantías constitucionales, y la forma en que fueron conculcadas por el señor Allende. Por cierto, la libertad personal, la libertad de enseñanza, el derecho de salir fuera del país, etcétera.

No contento con eso, profesor, permitió la creación de organismos o poderes paralelos al margen de la Constitución, como los llamados cordones industriales, consejos campesinos, comandos populares y otros, con los cuales pretendió crear en Chile el poder popular armado.

Y llegó al extremo no sólo de permitir, sino que incluso de hacer posible, con su propia intervención, y desatendiéndose de su condición de Jefe de Estado, la internación ilícita de armas provenientes de Cuba, Checoslovaquia y Rusia. Así es como se ha logrado establecer que tenía más de treinta mil hombres armados, y gran parte de estos arsenales se encontraban en su propia residencia de Tomás Moro.

Pero no sólo destruyó, profesor, la institucionalidad jurídica, sino que, además, Allende destruyó la economía del país. Y la verdad es que Chile sufrió en estos tres años la mayor inflación de su historia, llegando al 500%, según las estadísticas oficiales. El porcentaje, en realidad era muy superior, todo lo cual determinó la escasez más tremenda en productos alimenticios indispensables, un mercado negro y la deshonestidad más descarada que usted pueda imaginar.

Finalmente yo diría que el señor Allende, para darle esta visión de conjunto de lo que el proceso marxista antes de la liberación, destruyó también la convivencia pacífica entre los chilenos. Y Chile vivió entonces un ambiente de violencia permanente, de injurias, calumnias, terrorismo, asesinatos políticos,

desde un ex Vicepresidente de la República hasta modestos ciudadanos. La lista de los muertos conocidos superó el ciento en esa época. La incertidumbre y la inseguridad reinaba por doquier. Nadie tenía seguridad en su persona ni en su hogar.

En estas circunstancias se inició en Chile la resistencia civil, no sólo encabezada por los partidos políticos democráticos, sino que de una manera muy primordial por las mujeres de Chile, que fueron y son un ejemplo para nuestra patria, América y el mundo; por la juventud, por los colegios profesionales y por los organismos gremiales en general.

La sistemática y permanente violación de la Constitución y el caos reinante en el país determinó que el Parlamento, en una declaración histórica, de fecha 22 de agosto, declarara la ilegitimidad de ejercicio del Gobierno de Allende.

En estas condiciones, un clamor ciudadano incontenible surge a través del país, pidiendo a una sola voz y en un solo grito angustioso, la salida de Allende.

Y más aún, llamando a nuestras Fuerzas Armadas a cumplir con el deber de velar por la seguridad interna y externa de Chile gravemente amenazada.

En esas circunstancias y cuando ya existía en el pueblo de Chile la conciencia de que los minutos de la escasa democracia que vivíamos estaban contados, — porque todos veíamos inminente el autogolpe marxista que fraguaba Allende—, se produce la patriótica intervención de nuestras Fuerzas Armadas y de Carabineros en ejercicio del legítimo derecho de rebelión de un pueblo que reclamaba su intervención y en cumplimiento, como expresaba, del derecho y la obligación que les asiste de velar por la seguridad interna y externa de Chile tan gravemente amenazada.

Así, debió asumir el Poder la Honorable Junta de Gobierno, que rige hoy día los destinos de Chile. Naturalmente, asumió no sólo el Poder Ejecutivo, sino también el Poder Legislativo, pues se vio en la necesidad de disolver el Congreso Nacional el que, por lo demás, profesor, era un Congreso espurio en cuanto a la representación de los partidos marxistas, porque había sido el producto del más grande fraude electoral cometido por la Unidad Popular que conociera la historia, fraude que impidió que la representación de las fuerzas democráticas, realmente mayoritarias, alcanzara el quórum necesario para poder destituir por la vía constitucional al señor Allende, como de otra manera habría sucedido.

La Honorable Junta de Gobierno, en su primer acto, junto con constituirse, señaló que respetaría plenamente la independencia del Poder Judicial, como asimismo la Constitución y las leyes. La Carta Fundamental quedaba vigente salvo naturalmente en aquella parte en que implícitamente quedaba sin aplicación como consecuencia de la emergencia. Y así lo ha hecho y cumplido. Y como usted, señor profesor, habrá tenido oportunidad de constatarlo en la propia Corte Suprema, ésta ha declarado reiteradamente que ejerce sus altas funciones con la más absoluta independencia. Y hoy día en Chile los ciudadanos tienen tranquilidad, tienen seguridad y se sienten amparados en sus derechos.

En estas circunstancias, esta Comisión Constitucional ha recibido la misión de elaborar un proyecto de nuevo texto constitucional y, obviamente, este texto no podrá dejar de tomar en consideración la triste y amarga experiencia que permitió muchas veces que, a través de los resquicios legales, pudiera destruirse la institucionalidad toda y desconocerse los derechos humanos.

Esta Carta Fundamental, señor profesor, será auténticamente chilena. No va a estar basada en esquemas foráneos, lo cual no significa naturalmente que no

vayamos a tomar muy en consideración las Constituciones más modernas de los distintos países del mundo. Toda su estructura estará basada en la concepción humanista cristiana del hombre y de la sociedad, según la cual los derechos fundamentales de los seres humanos son anteriores a todo ordenamiento jurídico.

También estará inspirada en el superior concepto del bien común, porque considera que es misión del Estado servir a la comunidad y promover el bien común.

Y dentro de estos conceptos generales que estoy señalando, va a darle especial importancia al derecho de participación del pueblo en todo el proceso político, social y económico.

Especialmente, la Constitución va a reforzar las garantías individuales y sociales que estableció la Constitución de 1925.

Chile se ha caracterizado siempre por ser un Estado de Derecho y por atribuir especial importancia a los derechos fundamentales del hombre. En este sentido, esta Comisión va a tener muy presente el contenido de los documentos internacionales respectivos, tales como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y otros. Pero también va a preocuparse, por la experiencia que vivió el país, de fortalecer todas aquellas garantías individuales que, a pesar del pacto de garantías constitucionales que el señor Allende se había comprometido a respetar antes de asumir el Poder, conculcó y desconoció.

La nueva Constitución va a contemplar un Estado moderno, dinámico, un Estado de Derecho, con un Gobierno republicano, democrático y representativo. Adoptará con seguridad el régimen presidencial, porque Chile ha sido y es un país eminentemente presidencialista. Por cierto que va a establecer el principio de la generación de los Poderes Públicos a través del sufragio universal en elecciones libres, secretas e informadas, con excepción del Poder Judicial para el cual se contemplan reglas especiales. En estas elecciones podrán participar todos los partidos democráticos. Pero la Constitución establecerá que aquellos partidos que por la doctrina o por la conducta de sus adherentes sean contrarios al régimen democrático o atenten contra los principios esenciales del Estado de Derecho, estarán al margen de la Constitución y de la ley.

La experiencia amarga que hemos vivido nos enseña que la democracia no puede dar a sus adversarios las herramientas para destruirla. Ellos no respetan las reglas del juego democrático.

En mi concepto, señor Profesor, las organizaciones marxistas constituyen verdaderas asociaciones ilícitas que deberán estar penadas, como las demás asociaciones ilícitas, en el Código Penal.

Los partidos políticos democráticos podrán actuar, por cierto, en la vida cívica del país. Lo estimamos indispensable, porque son ellos los que agrupan las diferentes corrientes de opinión y las inquietudes de los ciudadanos frente a los problemas nacionales, pero actuarán dentro de la órbita que les es propia, porque debemos reconocer, que desde hace años en Chile como en otros países, venía produciéndose un proceso de excesiva politización de las actividades nacionales. La verdad es que los partidos, por obra más que todo del sistema institucional que nos regía, intervenían en la administración del Estado y en la vida gremial y estudiantil de nuestro país, lo que condujo en cierto modo a crear la situación que hizo posible el advenimiento del marxismo en Chile.

Pero frente a este poder político, a este poder de decisión, que corresponderá a los órganos del Estado generados a través del sufragio universal, la nueva Constitución reconocerá la existencia de lo que hemos denominado "poder social", formado por los organismos intermedios ubicados entre el hombre y la sociedad, agrupados ya sea por razón de común actividad o de vecindad. Pero estos organismos intermedios, este poder social, no constituirán un poder político, sino que tendrán una misión eminentemente consultiva y técnica, pero que no por eso deja de ser de extraordinaria importancia. Especialmente podrá expresarse esa intervención técnica y consultiva en el Parlamento a través de la integración de las Comisiones correspondientes.

Naturalmente, la nueva Constitución consagrará y mantendrá la división clásica de los tres Poderes. Un Ejecutivo "fuerte" en el sentido que estará dotado de atribuciones suficientes para resolver con la premura que precisa la naturaleza de los problemas de la hora actual, pero con un sentido impersonal y eminentemente justo.

En cuanto al Poder Legislativo, no hemos entrado a considerarlo todavía, porque simplemente estamos en el análisis de los grandes principios que informarán la Constitución, si habrá de ser unicameral o bicameral. En todo caso, tenemos conciencia de que es menester agilizar la función legislativa, de que la ley debe ser realmente una norma de carácter general, que no debe invadir el campo de la potestad reglamentaria.

Respecto del Poder Judicial, se preocupará de fortalecer su plena independencia que le fue desconocida durante el régimen anterior, y, para ese efecto, dispondrá los medios necesarios para que puedan cumplirse siempre, cualesquiera que sean las circunstancias, los fallos de los tribunales de justicia. Por de pronto, la Junta de Gobierno ha dictado ya un decreto ley, al que le atribuimos la máxima importancia, en cuya virtud el Cuerpo de Carabineros de Chile, por medio del cual se cumplen, como usted sabe, señor profesor, los fallos de los tribunales de justicia, ha dejado de depender del Ministerio del Interior, que ha sido siempre un Ministerio político, y ha pasado a depender de un Ministerio técnico, como es el de Defensa Nacional.

Estos son algunos de los grandes principios que informarán la nueva Carta Fundamental.

No deseo extenderme más porque sé que el señor profesor conoce el Memorándum elaborado por la Comisión y porque queremos darle precisamente la oportunidad de que nos formule las preguntas, nos plantee los interrogantes que estime conveniente, a fin de tener la ocasión, en este diálogo tan honroso como agradable para nosotros, de informarlo y él, a su vez, de ilustrarnos con su opinión".

El señor SOLER. "Señor Presidente:

Agradezco mucho la invitación y esta explicación tan aclaratoria sobre los acontecimientos que ha hecho el señor Presidente, los que, por su trascendencia histórica, deben influir sustancialmente sobre el futuro constitucional del país.

Me tomo, pues, muy en serio la tarea que ustedes tienen, la que estoy cierto sabrán cumplir. Tengo fundadas razones para creer que el problema se lo planteen ustedes, básicamente, a mi juicio, en la forma en que debe ser.

He visto en los antecedentes, y en su exposición el señor Presidente lo ha ratificado, un punto que, en mi concepto, es efectivamente fundamental y que desarrollé en unos de los primeros libros que escribí sobre esta materia. Cuando escribí la obra "Ley, Historia y Libertad", mi intención fue examinar

cuáles eran los presupuestos de la Constitución republicana representativa y cuáles eran los presupuestos políticos, antropológicos y jurídicos que determinaron y fundaron esa concepción en los siglos XVII y XVIII. Desarrollé mi punto de vista y me pareció claro que el contenido humano y filosófico fundamental teórico, era el de la filosofía, la antropología y la psicología propias de aquellos tiempos, que consistían, básicamente, en suponer que el ser humano es una persona dotada de dos grandes facultades como son la inteligencia y la voluntad y que la inteligencia naturalmente tiende a la verdad y la voluntad naturalmente tiende al bien.

Esa era la antropología de los siglos XVII y XVIII, y de ella surgió la concepción de una república en la cual se suponía que la libertad siempre era buena y que la inteligencia siempre tendía a la verdad. Es decir, que de esa concepción se deducía como consecuencia natural que dentro de un Estado, en ningún momento, debía existir la menor perturbación de las resoluciones voluntarias de los hombres y de los motivos que las determinaban. En una palabra, era una concepción política según la cual, por primera vez en la historia, se daría un Estado en el cual internamente su propio mecanismo metafísico corregiría los defectos y garantizaría un grupo siempre claro, igual y permanente, superior a todos los avatares de la política.

Claro está, mi punto de vista era confrontar esa concepción con respecto a lo que ha ocurrido en el mundo no sólo en materia antropológica y filosófica, sino en la realidad. Es decir, si esa inteligencia que tiende naturalmente a la verdad mantiene todas esas virtudes frente a fenómenos tan nuevos como son la propaganda, la educación intencionada, la deformación de los hechos a través de una libertad de prensa irrestricta, etcétera. Y me parece claro que la definición misma de propaganda no corresponde a esos principios. La propaganda es una transmisión de informaciones y de pensamientos que tiende a la provocación de acciones determinadas, no a la investigación de la verdad. Por ejemplo, si yo fuese un fabricante de zapatos, trataría de hacer creer falsamente que mis zapatos son los mejores del mundo, aunque en realidad son muy mal hechos, pero lo que yo quiero es que la gente los compre y no sepa la verdad acerca de mis productos. Así ha funcionado la propaganda; primero en el terreno comercial, y después, desgraciadamente, en el terreno político.

¿Pueden subsistir las categorías de lo que llamaríamos vía republicana, "alegre y confiada", al estilo de la ciudad de Jacinto Benavente, o es necesario considerar seriamente que el sistema republicano no se diferencia cualitativamente de otros sistemas políticos posibles?

Y así como todo sistema político ha considerado que su primer deber es el de la autodefensa, a mí me parecía que era necesario plantearse, en la idea republicana, la posibilidad de la autodefensa y la imposibilidad de hacer, según lo dije en aquel libro, revoluciones con seguro de vida. Es decir, revoluciones legítimas, fundadas en la libertad de la Constitución.

Mi tesis en ese caso fue que por encima de la Constitución no hay nada: ni siquiera libertad; y cuando hacemos revoluciones no las hacemos con la libertad de la Constitución, sino con la que Dios nos ha dado para que la ejerzamos según nos parezca, pero con los riesgos y responsabilidades consiguientes.

Cuando el señor Presidente explicó que uno de los problemas fundamentales que han tenido es formular efectivamente un estatuto republicano, representativo y autodefensivo, recordé ideas que han funcionado desde hace muchos años y a las que muy poca gente ha hecho caso.

En consecuencia, me parece que, luego de esta coincidencia básica, puedo

decir que celebro mucho la tarea en que ustedes están empeñados y que las observaciones que yo pueda formular, serán siempre de mero detalle. La coincidencia fundamental en este punto es, a mi juicio, lo que vale.

Hay ciertas observaciones que me ha sugerido la lectura del Memorándum, pero advierto, que más bien son teóricas y de técnica constitucional que de otra índole. En el Memorándum que leí —con cuyos principios concuerdo y cuyo empeño comparto—, aprecio algunas manifestaciones que a mi juicio son básicamente de carácter teórico y que importan ciertos riesgos al incorporarlos a textos legislativos. Se trata de fórmulas que son muy corrientes y usadas y que han tenido una gran difusión histórica: concretamente, la idea de derechos subjetivos y la noción del bien común.

Mi punto de vista sobre el particular es el siguiente: creo que el concepto de bien común es correcto, real y viene de Santo Tomás, lo mismo que el derecho de rebelión; pero, este concepto fue formulado en condiciones históricas muy diferentes a aquellas en que se encuentra un grupo de hombres políticos cuando asume la tarea de elaborar una nueva Constitución. La teoría de la existencia de un bien común en la época de Santo Tomás era, desde luego, una de las grandes bases para la lucha entre un Derecho Público Eclesiástico, fundamentalmente —o la concepción política correspondiente a esa institución—, y derechos distintos generalmente expresivos de poderes absolutos del Emperador o de los reyes de monarquía de derecho divino que, según sabemos, invocan la procedencia directa de Dios del poder real que tenían, y no a través del pueblo ni de la Iglesia.

Frente a esa concepción, la formación de una teoría de la existencia de principios superiores a todo derecho positivo era —y se ha dicho con razón, a mi juicio— un ingenioso ardid jurídico para fundar muchas críticas formuladas desde un punto de vista diverso al del derecho positivo. El concepto que tenía el Emperador del bien común, se transformaba en mal común para otros. O sea, cuando elaboramos nuestra propia Constitución, la tarea real que tenemos consiste en establecer la escala de valores que impondremos a un pueblo en definitiva, recogiendo en gran medida las valoraciones existentes socialmente dentro de una concepción espiritual general en la que nosotros mismos estamos inmersos, y no desde un punto de vista crítico, sino vital, solidario y profundo. En una palabra: ése es el bien común que introduciremos en la Carta Fundamental.

Supongamos que establecemos que la propiedad es un derecho que el hombre tiene y debe tener. Pero lo decisivo es que digamos con claridad que debe tenerlo, porque hay mucha gente que piensa lo contrario. En otras palabras, al ser humano le vamos a garantizar —diríamos con Santo Tomás— un derecho preexistente, pero que para ese ciudadano casi no existió. Y en Chile más que en ninguna otra parte, pues se estuvo al borde de su extinción.

¿Se va a restablecer?, parece que sí. Consecuencia: el derecho que se va a consagrar formará parte mañana de un sistema de valores fuera del cual estarán las ilicitudes, las falsas pretensiones, los falsos bienes comunes. Resumiendo: no hay dos bienes comunes. Existe el bien común de la Constitución, y ningún otro.

Si la Constitución está bien hecha, no tiene que referirse a la posibilidad de que alguien invoque, por su cuenta, un principio superior a ella precisamente para destruirla, porque cuando se hace una revolución en su contra no se dice nunca que se quiere el mal, sino que se dice que se quiere el bien, la felicidad de todos.

No he tomado parte en los acuerdos y debates de la Comisión de Reforma Constitucional, sino que los he seguido a la distancia, pero ni en Chile ni en



otros países mucho peores en sus problemas sociales, han dicho que ustedes quieran deliberadamente el mal. Por lo contrario, siempre se lucha por un bien en el que creemos.

Tengo fe en la concepción republicana y democrática y creo que no estamos equivocados y que luchamos por la buena causa. ¿Por qué dar armas constitucionales a quienes, eventualmente, lucharán contra nosotros? En una palabra, Santo Tomás, tenía razón; pero luchaba desde su punto de vista. El quería cristianizar al mundo pagano. Por otra parte, es mucha la diferencia que hay en siglos.

Tampoco podemos olvidar que, dentro del pensamiento del propio Santo Tomás, la esclavitud era de derecho natural. No podemos olvidarlo. No es que seamos más inteligentes que Santo Tomás; es que han pasado siete siglos de historia encima de él. Tampoco podemos decir que el Derecho Romano no era derecho. Es el derecho que nosotros hemos mamado; en el que hemos aprendido lo que era derecho. Y han cruzado mil quinientos años de Europa, con esclavitud y tortura procesal.

Von Ihering decía: "Son derechos, y parece que son naturales y connaturales al hombre, pero al más connatural ha habido que descubrirlo, sancionarlo, luchar para ello y consolidarlo". Y él lo dice respecto del problema de la culpabilidad. No hay responsabilidad sin culpa. Ese problema es claramente una conquista moderna. Y lo demás es igual. En una palabra: debemos tener un pensamiento actual e histórico sobre la tarea constitucional. En consecuencia, los problemas teóricos de una teoría que podemos compartir o no respecto del derecho natural, del bien común, de los derechos subjetivos, y anteriores o no al ser humano, cuando estamos haciendo textos constitucionales, deben quedar al margen del pensamiento de los constituyentes modernos.

Porque en ese sentido uno puede ser connaturalista. Yo tengo mis ribetes, inclusive. Tengo mi teoría; pero, si ustedes me preguntaran cómo vamos a hacer el texto, diría: "¡Ah, no, los derechos que aquí se proclaman son todos ellos anteriores a la Constitución y, en consecuencia, tienen más contenido que el que yo recalco!". ¡No! A mí no me van a hacer revoluciones con la libertad de la Constitución! Y veo que esa es la idea básica en la que coincidimos sustancialmente. El problema es que ustedes encuentren formas constitucionales por las cuales sea claro que la idea republicana y representativa es autodefensiva; y que cuando aparece un señor que dice: "Yo quiero para Chile la dictadura del proletariado", se le responde: "No, señor, esa idea no es ni republicana ni representativa ni democrática. Es una idea tiránica, negadora de toda la Constitución y usted no puede luchar en ese sentido, como no se puede luchar en favor del homicidio, de la violación o del fraude".

La referencia que el señor Presidente ha hecho al Código Penal es feliz. Hay que buscar los medios para que eso quede efectivamente en claro. Y a mí no me molesta que quede en claro en la propia Constitución. Al contrario. En consecuencia, si ustedes se fijan bien, es un reparo meramente de técnica legislativa, no sustancial.

La expresión "bien común" que tiene contenido doctrinario, la idea de derechos subjetivos anteriores a la ley, en una palabra, ese tipo de pensamientos que doctrinariamente pueden ser muy bien desarrollados como fórmula constitucionales, abren las puertas a un dualismo entre el derecho que aquí se consagra y otro posible derecho que se presente como opuesto, consagrado por otros principios y denegados por éstos. Ese dualismo es, a mi juicio, inconveniente.

Con respecto a la posibilidad del dualismo poder político-poder social, la

discrepancia mía en realidad es casi puramente verbal, después de lo que he escuchado en la exposición del señor Presidente, porque deduzco que el poder social no es poder; es consejo, es colaboración. Hay que tener mucho cuidado en establecer en que no puede ser que en una república el poder viene todo del pueblo, con el mecanismo de la representación, y que no hay más. Colaboraciones de otra naturaleza, bienvenidas, pero con prudencia! El riesgo de llamarlo "poder" es pues que el marxismo adquiere, especialmente con Georges Soler, la forma de marxismo sindicalizado. Y la experiencia —por lo menos la que tenemos en ciertos países— de cómo el socialismo comunizante se organiza particularmente como poder a través de asociaciones de apariencia sindical, me parece que hace arriesgado introducirlo en una Constitución. Lo hacemos pensando en determinados gremios e instituciones, pero la realidad nos va a presentar las pretensiones de otros gremios. Lo mejor es ser muy prudentes en la determinación de la colaboración. En ningún caso, el poder; y sobre todo la no distinción de poder político y poder social. No hay poder social. El poder es la facultad de tomar decisiones valorativas, optando por una cosa o por otra. No hay ninguna ley que no sea una opción entre valores. No solamente en el sentido positivo y negativo. Si castigamos el homicidio, afirmamos que la vida es un valor, y, en todo caso, repudiamos ese hecho. La tarea legislativa es mucho más compleja: se compone del juego de valores positivos. El orden, la libertad, la justicia, el bienestar no siempre van de acuerdo. No hay manera de establecer orden sin restricciones a la libertad. No hay manera de tener prosperidad, sino con cierto sacrificio. Ese equilibrio es la materia de toda decisión política. Vamos a dar preferencia a ese valor —supongamos— de la personalidad humana frente a tales riesgos. Porque no hay ninguna cosa humana que pueda ser perfecta. No sé, esa condición no depende de nuestra voluntad. Parece que vino con nosotros. Es decir, no podemos tomar ninguna ley, hacer ninguna ley que sea totalmente, siempre e invariablemente justa. Hay ciertos momentos en que esa ley choca con otros valores y nos va mostrando ciertas fisuras. El determinar llegar a ese equilibrio es la tarea normal, específica, de las decisiones políticas. Karl Schmidt piensa que solamente es decisión política la que se toma en el momento de necesidad extrema. Creo que está equivocado. Desde luego, las decisiones extremas las toma el poder político; pero lo grave y complicado del poder político es que las opciones son entre bienes compatibles entre sí. En la ley de la capacidad, nosotros vamos a decir que son capaces los mayores de 21 años. ¡Qué falta de respeto para el valor de la personalidad humana! ¡Observen como un papanatas de 21 años y un día es capaz, y un genio de 19 años es incapaz! ¿Qué hemos hecho? Hemos hecho una cuantificación absurda. ¿Pero es disparatada? No, porque si allí no se hace gravitar el principio del orden, sobre el respeto a la personalidad humana, se crea el caos y la inseguridad jurídica. Claro caso de prevalecencia del bien de la seguridad sobre el supremo bien del valor de la persona humana. Y así, todas las leyes. No hay ninguna, ni las penales que sean el resultado diferente de ese balanceo. Si nosotros admitimos que otros poderes echen peso a esa balanza, elevamos el poder político, no social, porque el poder político consiste en decidir los problemas sociales y ningún otro. Porque los problemas, o son sociales y caen dentro de la función política, o son divinos, individuales y subjetivos y no caen dentro de la función política, por decisión de la política que no se quiere meter ni con Dios ni con el Diablo.

Este tipo de observaciones son las que encontré al leer este Memorándum, y otras más que se refieren exclusivamente a la fórmula: propiedad-función social. Tenemos cierta experiencia, los que hemos padecido esta fórmula. A mi juicio, está preñada de clara procedencia comunista. Son las consecuencias del desarrollo de una teoría económico-político, según la cual la propiedad, sobre todo de los medios de producción y del bien inmobiliario —bien inmueble—, son las fuentes de la explotación del hombre por el hombre. Si no fuese muy clara esa procedencia, de la cual viene la enemiga contra toda la forma de propiedad, podríamos admitir esa fórmula como noble; pero hay demasiada

política metida dentro de eso. De manera que tenemos que reexaminar esa fórmula verbal en su sustancia y aun desde un punto de vista, digamos, de teoría pura. ¿Es justo decir que la propiedad es una función social, y decirlo precisamente sobre el derecho de propiedad? ¿Por qué, hay un solo derecho que no sea estricta y exclusivamente una función social? ¿Es que el derecho de reunión no es una función social? ¿Es que no lo es el derecho de libertad? Igual sucede con el derecho de imprimir sus ideas o de propagarlas por medio de la prensa. Si la definición latina misma del derecho lo expresa; es decir, que es necesariamente inter-humano e interesociado. ¿Por qué vamos a subrayar? Si nosotros vamos a decir en una Constitución "todos los derechos tienen una función social", yo no tendría inconveniente en que así se dijera, aunque me parecería un poco tautológico. Pero la selección del "pobrecito" derecho de propiedad para decir "Vea, éste es el derecho que tiene función social", me parece que es un subrayado inconveniente, y aun injusto, histórica y legislativamente. Porque si de todos los derechos hay uno que desde el Derecho Romano viene estrechado, regulado, comprimido y establecida su función social, ese es el derecho de propiedad.

No sé cuántos títulos tendrá en el Código de Bello, el de ustedes, el capítulo de las restricciones y de los límites del dominio; y si las servidumbres están contenidas allí; y si todo el derecho de regulaciones municipales está inserto en él. En una palabra, además de todos los topes que hay allí, se quiere decir que es función social. ¿No será que se quiere decir algo más y lo estemos diciendo ingenuamente, porque es otro quien está hablando por nuestra boca? No es el único capítulo en que nos pasa esa desgracia. Son muchas las cosas que el marxismo ha arrojado al mundo y que nosotros repetimos ingenuamente; pero la idea de propiedad-función social, especialmente subrayada en una Constitución, me parece una imprudencia en el sentido de subrayar una teoría en contra, tendiente a la abolición sustancial del derecho de propiedad, para dejarlo reducido a lo que ya no se puede negar.

En el Código Soviético esos dos capítulos está claramente diferenciados, como delito contra la propiedad individual, y el otro, ¡Dios los libre de tocarlo!, porque, parece, que también es propiedad en el sentido de atribuírselo a un sujeto para el cual no hay límites, restricciones ni formas de ejercicio de ninguna clase: ¡puede hacer con ello lo que le dé la realísima gana! ¡Nunca ha existido en el derecho una propiedad más libre que la que tiene un régimen comunista sobre los bienes que ha robado al prójimo!

"Les ruego que disculpen la franqueza de esta exposición".

El señor DIEZ manifiesta estar muy complacido de la exposición del señor Soler y muy agradecido de sus comentarios

Agregó el señor Díez que cuando un grupo de personas ha adquirido cierta especialidad y cuando quizás está demasiado influido por nuestra realidad chilena, siempre es conveniente oír una opinión tan inteligente y versada como la del profesor Soler. Cree que ha planteado una serie de problemas en la mente de los miembros de la Comisión y ha dado una parte valiosa de su tiempo y de su pensamiento, lo cual le agradece debidamente.

Personalmente, estima que muchas de las observaciones del profesor Soler coinciden, como él lo dijo, con los puntos de vista de los miembros de la Comisión, sobre todo en la concepción de una sociedad en que el mal, para los católicos, es una realidad que la Constitución no puede dejar de reconocer y de tener en cuenta, porque es una realidad demasiado pesada en la historia. Chile la tuvo demasiado cerca como para que no se tome en cuenta.

Es muy cierto, agregó, lo que el profesor señaló acerca del derecho de propiedad. Muchas veces se han recogido, insensiblemente, concepciones que

no son nuestras. Pero la idea de la función social de la propiedad, o que ella cumple función social, que aparece en el Memorándum, proviene más bien, en la mayor parte de los miembros de esta Comisión, de su formación cristiana sobre el uso de los bienes y no sobre la formación marxista de la propiedad del Estado. Pero las observaciones del profesor Soler le plantean al señor Díez la necesidad de precisar qué es lo que se debe entender por función social y dejar absolutamente claro que ésta no es la propiedad del Estado ni nada que se asemeje o que tienda a hacer al Estado propietario ilimitado y absoluto, que el profesor, con tanta propiedad y vivacidad ha descrito. Por eso, le está agradecido. Además de dar una verdadera lección, que los miembros de la Comisión reciben con modestia de alumnos mediocres, lo ha hecho en forma extraordinariamente simpática y agradable, situación que también desea hacer notar.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que no queda sino agradecer, más que las palabras del profesor Soler, su verdadera clase magistral, simpática y amena, como decía el señor Díez, llena de filosofía y de profundos conceptos jurídicos.

Desea el señor Presidente decir dos palabras para que no vaya a pensar el profesor Soler que realmente se contemplará en la normativa constitucional el poder social tal como él lo describió. No, más bien la expresión responde a una metáfora. Lo que se pretende, agregó, es darle una participación consultiva y técnica a todos los organismos intermedios, lo que parece que el profesor comparte.

En cuanto a la función social, señaló el señor Ortúzar, el señor Díez precisó el concepto. Lo que se quiere expresar, prosiguió, es el sentido y la concepción cristiana del derecho de propiedad, porque no es posible admitir que un individuo por el hecho de ser dueño de determinados bienes pueda, incluso, prescindir del interés de la colectividad, destruirlos porque sí, o no hacerlos producir para él ni para la colectividad.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente.

RAFAEL LARRAÍN CRUZ  
Secretario accidental.

# REPÚBLICA DE CHILE

## ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE

### SESIONES 43ª, EN 4 DE JUNIO DE 1974 Y 44ª, EN 11 DE JUNIO DE 1974

Sesión 43ª

Sesión 44ª

Lectura de la cuenta

Exposición del señor Presidente de la Confederación Única de Profesionales de Chile, don Julio Bazán, acerca del memorándum elaborado por la Comisión que contiene las metas u objetivos fundamentales que habrán de inspirar la nueva Constitución Política del Estado

Continúa el debate acerca del decreto ley que modifica la Constitución Política en lo relativo a la subrogación de los Ministros de Estado

Informe recaído en el proyecto anterior

La sesión no se celebra por falta de quórum.

Se encontraban presentes, a la hora de la citación, los señores Enrique Evans de la Cuadra y Alejandro Silva Bascuñán.

En seguida, se deja constancia de lo siguiente:

De la asistencia de los señores Jaime Guzmán Errázuriz y Jorge Ovalle Quiroz, con posterioridad a la oportunidad en que se dio por fracasada la sesión;

2) La inasistencia del Presidente de la Comisión señor Enrique Ortúzar Escobar, por encontrarse enfermo;

3) Que la ausencia de la señora Alicia Romo Román se debió a que en esos momentos asumía la Jefatura de la Dirección de Industria y Comercio, y

4) Que la inasistencia de los señores Sergio Díez Urzúa y Gustavo Lorca Rojas se motivó en razón de encontrarse ambos fuera del país.

RAFAEL LARRAÍN CRUZ  
Secretario Accidental

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortuzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Enrique Evans de la Cuadra, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Concurre, además, el señor Subsecretario de Justicia, don Mario Duvauchelle R.

Asiste, especialmente invitado, el señor Julio Bazán, Presidente de la Confederación Única de Profesionales de Chile.

Actúa como Secretario accidental, el señor Rafael Larraín Cruz.

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

### **CUENTA**

El señor LARRAÍN (Secretario Accidental) da cuenta de los siguientes oficios recibidos por la Secretaría.

Dos del señor Ministro de Justicia.

Con el primero, atiende la petición formulada por esta Comisión en el sentido de arbitrar las medidas necesarias para obtener que el personal asignado a ella no sea destinado a prestar servicios en otras reparticiones públicas.

Con el segundo, responde a otra solicitud de esta Comisión en orden a obtener que sus actas oficiales sean impresas por el Instituto Geográfico Militar.

—Se manda archivarlos.

Uno del señor Gustavo Cuevas Farren, Jefe de Área de la Subsecretaría de Coordinación Jurídica de la Secretaría General de Gobierno, con el cual solicita copia de las actas de la Comisión relativas a la discusión del proyecto sobre regionalización del país.

—Se acuerda enviar las actas solicitadas.

### **ORDEN DEL DÍA**

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que la Comisión ha estado oyendo a los representantes de las principales actividades nacionales respecto del memorándum elaborado por la Comisión y que aprobó la Junta de Gobierno, que contiene las metas y principios básicos que informarán a la nueva Carta Fundamental. Hoy día, prosigue, ha invitado al señor Julio Bazán, Presidente de la Confederación Única de Profesionales de Chile, a quien correspondió una tarea muy importante en la lucha por impedir que el pasado Gobierno consumara sus propósitos de establecer una dictadura marxista.

El señor BAZÁN agradece la invitación, principalmente porque, a su juicio, el estudio de una reforma constitucional compete a muy pocas generaciones, de manera que es un honor muy importante para un chileno participar en esta tarea.

Estima que el documento en análisis abarca una gran cantidad de materias, de tanto interés, que es difícil desarrollar todas las ideas que él sugiere.

Surgen tantos pensamientos sobre los derechos humanos, el bien común, el desarrollo económico y social, por lo que comprende la enorme responsabilidad que esta Comisión de Reforma tiene.

Agrega que la experiencia que tuvo en 1973, cuando conoció el Congreso por

dentro, con sus indecisiones, y la que ha vivido en los últimos meses al constatar, por ejemplo, hablando con parlamentarios de Estados Unidos, en que cerca del 10 ó 15% de ellos pone en duda su reincorporación al poder legislativo por estar frustrados, lo que ocurre hoy en Francia, Italia, Inglaterra y otros países, le demuestra, lamentablemente, que el mundo no ha encontrado una ecuación sociopolítica en el sistema de la democracia liberal que resuelva los problemas de esta forma de democracia, especialmente el de la carrera de aspiraciones que se proponen al pueblo para conseguir votos y alcanzar y mantener el poder político.

Expresa que ante este panorama es importante situar la posición de un dirigente gremial que tiene una experiencia, no sólo como tal sino también socio política, que reviste características que es de importancia tener en cuenta en un proceso de reforma constitucional.

El gremialismo chileno, agregó, es una realidad con más de 40 ó 50 años en el campo sindical y, en el rubro empresarial, es centenaria como ocurre con la Sociedad Nacional de Agricultura o la de Fomento Fabril. El sindicalismo nació y tomó cuerpo en las zonas mineras como una legítima actitud de reivindicación social y económica y de defensa —de acuerdo con las tendencias de la época— de los derechos laborales, lo que no era aceptado por las entidades empresariales. Luego se extendió, en un proceso bastante largo, al área industrial de las ciudades y, en el período presidencial de don Eduardo Frei, la sindicalización llegó a la agricultura, configurándose un sistema de organización social de tipo reivindicativo que, a su juicio, representa mucho más que una mera actitud sindical básica: es una real posibilidad de reestructuración del país.

Lo es, porque conjuntamente con generarse una acción laboral en tal sentido ante entidades empresariales bastante “muertas”, se desarrolló un proceso de conflicto social que llevó a ambas partes a la creación de instrumentos de diálogo y lugares sociales de encuentro que producían, realmente, soluciones. La paz social, que es la resultante de un gremialismo bien desarrollado no se logró por las razones que más adelante expondrá, pero el régimen de conflicto y la situación interna de diálogo, ya sea en la empresa o en cada actividad, produjo una experiencia de significativa importancia.

Cree que la expresión más neta del diálogo social fue la creación, en el marco de la Cámara Chilena de la Construcción, del Sindicato de Empleadores de la Construcción y, en el ámbito de la agricultura, del Sindicato de Empleadores de la Agricultura, que fueron la contraparte de los sindicatos laborales respectivos y que, en los últimos tiempos, lograron producir soluciones con un dinamismo socio-económico bastante importante.

Paralelamente al desarrollo del sindicalismo y de su contrapartida, el gremialismo empresarial, se produjo otro hecho: la concentración cada vez mayor de un poder decisorio en toda la actividad nacional radicada en el Estado, en el Poder Ejecutivo.

Agrega que este proceso de crecimiento del poder del Estado fue haciendo que se produjera una relación entre los organismos sindicales, empresariales y Poder Ejecutivo mismo, en que el rol de éste adquirió una importancia hipertrofiada.

La concentración del poder en el Estado, en el Ejecutivo —y en esto expresa que tiene experiencia personal— fue haciendo que prácticamente todo conflicto de envergadura se resolviera en el despacho del Presidente de la República. Es decir, la forma sana de solucionar conflictos, consistente en el encuentro directo entre los interesados, comenzó como a elevarse innecesariamente de nivel, y todo conflicto importante —como los del cobre, carbón, industria textil



o todo cuanto estuviese en ese nivel o dimensión— llegaba prácticamente hasta el despacho del Presidente de la República.

Y esa relación entre sectores de interés económico, por un lado, y el Estado poderoso, por el otro, fue haciendo que el Parlamento, en su criterio, comenzara a sentirse, lenta pero progresivamente, marginado de un diálogo socio-económico, en el cual él no tenía un rol constitucional específico. La función de legislar, como función central del Parlamento, fue perdiendo, si no interés, por lo menos atractivo popular.

Como ejemplo de ello pone la reforma del Código de Procedimiento Civil, la cual, evidentemente, no producía los efectos publicitarios o político-electorales que ofrecía la solución de un conflicto en el cobre. Dicha reforma duerme aun en algún anaquel del Congreso sin que su texto se haya discutido a pesar de su importancia. Como dato curioso, señala que según sus informaciones, el Parlamento, en 1972, aprobó sólo un escaso número de leyes de interés general, de las cuales una fue la de Presupuesto. Las trescientos y tantas restantes fueron de montepío y otras con una incidencia patrimonial de muy poca monta. Pero la verdad de las cosas es que, como elemento de legislación, el Parlamento comenzó a decaer en tal función y trató de buscar, en el enfrentamiento socio-económico y en el conflicto social, una forma de alimentar o, por último, satisfacer las aspiraciones de justicia social de los parlamentarios y penetrar así en el problema que realmente estaba movilizándolo al país. A raíz de ello, comenzó por una parte, y por su trascendencia electoral por otra, a transformarse en una tradición en el Parlamento chileno el invitar a dirigentes gremiales a las Comisiones, en un acto que no constituía el ejercicio de un derecho. Recuerda que, para poder ser invitado y oído en el Congreso, era, muchas veces, indispensable contar con un parlamentario que lo patrocinara, porque frente ese problema estaba el interés de otra tienda política de invitar a sus propios dirigentes, muchas veces de menor categoría. Y se fue produciendo al mismo tiempo en el marco de las Comisiones esta penetración desfigurada del sindicalismo y del gremialismo. Ahora, en cambio, ve con agrado, en el documento que analiza, que la participación de los gremios en el proceso legislativo, quedara incorporada en la Constitución como uno de los derechos que ella consagrara y asegurará a los organismos intermedios. Si a este respaldo constitucional se une la generación propuesta de comisiones técnico-jurídicas permanentes que tengan como responsabilidad propia colaborar con el Poder Legislativo en mantener la armonía interna de la legislación positiva, en la compatibilización de las distintas disposiciones de las leyes y en la salvaguarda de la sujeción de la norma jurídica a los principios generales del Derecho, se habrá logrado una vieja aspiración gremial de participación efectiva y seria en la solución de los problemas nacionales. Estas comisiones son el complemento indispensable de un Parlamento moderno y, a pesar del peligro que tienen implícitamente de generar un poder paralelo al de la representación popular, en el criterio del señor BAZÁN, las estima como indispensables y el lugar adecuado para que se lleve a cabo la participación de los gremios en el proceso legislativo, toda vez que estas comisiones serán las que abastecerán de información a los legisladores. Esto, sin perjuicio de la participación en otras comisiones en que su intervención pueda ser necesaria para producir un sistema legislativo armónico y orgánico que realmente permita la solución del problema socio-económico.

En seguida, recuerda que en líneas generales el gremialismo como fuerza; el poder del gremialismo y del sindicalismo, fue descubierto teóricamente por el marxismo y puesto en práctica por él en Chile a través, principalmente, de la Central Única de Trabajadores.

Sin embargo, esta organización constituyó históricamente la destrucción del concepto de gremialismo sano y libre, ya que sólo tenía por objetivo la

conquista del poder político para el partido que la controlaba. La Central Única de Trabajadores, en el marco del desarrollo social chileno, nunca fue un elemento de cohesión, sino que persiguió como sistema la generación del conflicto social para respaldar de esta manera a sus parlamentarios, en una forma de publicitación de soluciones que, a su juicio, eran intrínsecamente inmorales, porque planteaban al pueblo aspiraciones imposibles de cumplir. Esta situación llevó a que el sindicalismo chileno fuera transformado en un campo de experimentación electoral de algunos partidos políticos que en su lenguaje habitual hablaban de que contaban con tantos o cuantos sindicatos como parcela propia. Esto hacía que uno de los elementos más interesantes y central del gremialismo o sindicalismo, que es el encuentro del ser humano a través de su interés personal con la factibilidad de lograr el cumplimiento de su aspiración concreta, que es la base dinámica de la negociación colectiva, se fuera desvirtuando, y el sindicalismo se transformara en un instrumento para conseguir o conquistar metas imposibles, precisamente para mantener o generar el conflicto y destruir la posibilidad de la paz social en beneficio de la lucha de clases.

Para evitar estos vicios, antes del Gobierno depuesto, se comenzó a desarrollar un sistema que casi permitió suponer que se implantaría un esquema de Consejo Económico y Social. Aún más: le consta que en la campaña presidencial anterior, las dos candidaturas oponentes a la del señor Allende, proponían el estudio de un sistema de desarrollo social que estableciera tales Consejos para la solución eventual de los conflictos sociales.

Muchas veces, manifiesta, que tal situación, le causó la sensación de estar en un mundo de sordos y mudos. Cuando los gremios fueron a plantear al Congreso los problemas netamente económicos, de interés social de sus afiliados, no encontraban generalmente una contestación técnica a la situación socio económica planteada. Siempre había implicancias políticas, siempre había una utilización política. En esto cree no estar calificando la buena o mala fe de los parlamentarios, sino que resaltando una experiencia personal, porque en muchos casos los parlamentarios se veían también imposibilitados de ir más allá por las trabas constitucionales o desgraciadamente por la misma conducción de los partidos políticos. Junto con el gremialismo socio-económico se generaron otras organizaciones de gran importancia. Se refiere a los colegios profesionales y a aquellas organizaciones que nacen de la proximidad territorial de las personas. Expresa que las menciona aquí, porque cree, más que de gremialismo, es preciso hablar de relaciones interpersonales desarrolladas en forma de organización, las cuales están entre el hombre y el Estado, ya sea para defender derechos e intereses, ya sea para desarrollar un sistema de descentralización y desconcentración del poder y radicar en niveles inferiores de la sociedad ciertas facultades de administración. A su juicio, es necesario encararlas conjuntamente.

Los colegios profesionales, en especial los tres más importantes: el de médicos, ingenieros y abogados, tienen una rica experiencia en la defensa del interés colectivo, que es su función más propia, frente a los intereses personales de sus asociados o frente al ejercicio de la función social que sus asociados proyectan y a la defensa de éstos frente a los centros de poder que eventualmente pudieran actuar.

Considera que la experiencia de los colegios profesionales chilenos es un modelo, ya que de su conocimiento del problema en países como Bélgica, Holanda y otros, de gran avance social, se desprende que sus organizaciones de este tipo tienen un desarrollo considerablemente inferior al que existe en Chile.

En seguida, se refiere a las Juntas de Vecinos y a todo desarrollo poblacional. A propósito de aquéllas, manifiesta interés por abordar brevemente un tema al

cual le habría agradado referirse más en profundidad: la concentración del poder y la centralización de su ejercicio. Cree que, en general, hay dos aspectos en torno a la centralización y descentralización. Por un lado, está el problema de la concentración del poder. En Chile, el proceso generado en este siglo fue concentrando el poder en muy pocas manos, prácticamente en el Jefe Administrativo de la Nación. Pero a su vez, no sólo concentró el poder, sino que centralizó su ejercicio. En el último tiempo ha sido posible apreciar —y esto manifiesta que le tocó verlo de cerca en el sexenio anterior a Allende— esfuerzos por descentralizar el ejercicio del poder, pero no se ha pretendido desconcentrarlo. Es decir, se mantienen todos los factores de decisión o los grandes centros de decisión manejados por el Poder Ejecutivo Central. Y concretamente, según el esquema anterior, en el Ministerio de Hacienda, a través del manejo del Presupuesto. Es decir, la concentración del poder se radicó fundamentalmente en el Ejecutivo y, en especial, en el manejo del Presupuesto. Más aún, cree que no es aventurado decir que el origen de los parlamentos, como contralores y fiscalizadores del Presupuesto, se perdió bastante en el período regido por la Constitución de 1925, a raíz del crecimiento y la importancia enorme que revistió y reviste el Ministerio de Hacienda en todo el control de la situación financiera del país.

Agrega que plantear una desconcentración del poder a través de la desconcentración del manejo del Presupuesto es una tarea muy difícil. En los últimos años de su vida política, el General De Gaulle buscó en este camino una fórmula para transformar a Francia, desde un punto de vista político profundo. Desgraciadamente no se conocen cuáles habrían sido los resultados finales de un proceso de esta naturaleza, pero, evidentemente, intuía que la desconcentración del poder sobre el control del presupuesto constituía todo un camino político moderno y nuevo, que estima que la Comisión aborda cuando se refiere en el memorándum a la participación.

El proceso de descentralización, por su parte, exige un desprendimiento indispensable de facultades decisorias por parte del poder central a niveles regionales y locales. Sostiene que, a raíz de una experiencia que tuvo en Concepción con motivo de un programa sobre desarrollo social respecto del cual le correspondió ser su consultor, advirtió la dificultad enorme que se presentaba en un barrio determinado con posibilidades muy grandes, para el buen desarrollo de una radicación de capacidades concretas de decisión en el nivel local de la población. Evidentemente había una traba administrativa y un concepto absolutamente negativo acerca de una real posibilidad de desconcentración y de descentralización.

A su juicio, la promoción sistemática de los conceptos de desconcentración y descentralización requiere del establecimiento de niveles y materias concretos dentro de los cuales una capacidad de tomar decisiones se radique en la población; sólo así se logrará dinamizar la vida de las juntas de vecinos y ésta trascenderá a la región y luego a la Nación. Sin duda que un esquema socio-político de esta naturaleza vitalizará las posibilidades de desarrollo económico-social del país y generará una fórmula realista del ejercicio de la democracia. Sin embargo, señala, ello constituye un trabajo largo.

Expresa que cuando se habla de participación popular, tanto en la cosa pública como en la gestión económica empresarial, siente no poco temor, no porque no crea en ello, sino que porque considera que la participación exige una situación cultural bastante avanzada, especialmente en todo lo que es el desarrollo de hábitos y costumbres sociales que en Chile, y, en general, en el mundo latinoamericano, aún está lejos de conseguirse.

Por lo tanto, ve a todos los organismos intermedios —en su aspecto socio-económico, profesional y territorial— como el comienzo de un proceso de análisis y de primeras acciones dentro de su propio campo de madurez y cuyo

fundamento amerita de un capítulo específico de la Constitución Política que le dé la base para proyectarse y servir de elemento de reestructuración social y política del país. Evidentemente la Constitución no reglamenta ninguna materia; pero, reitera, que sentados los principios generales por los cuales pueda desarrollarse esta inquietud, los gremios encontrarían caminos nuevos para el desarrollo social y político del país. Insiste en la transformación por este camino de la democracia liberal.

Cree que cuando se habla de organismos intermedios, de sindicalismo, gremialismo, juntas de vecinos y colegios profesionales, surge uno de los elementos nuevos que el legislador tiene que considerar en el mundo de hoy. El constituyente de 1925 no tenía a su alcance los avances tecnológicos de la computación, de la sistematización, de la información y los conceptos de comunicación social no habían alcanzado el desarrollo actual.

Estima que el sistema de organización intermedia pierde toda eficiencia social si no va acompañado de un real derecho a informarse y a informar. No en el campo de la publicidad o el periodismo, sino en lo que podría llamarse la "información funcional". Es imposible que un grupo humano pueda participar en la toma de decisiones, si no tiene realmente la información exhaustiva, atinente y comprensible, que le permita fundamentar sus decisiones. El abastecimiento de la información adecuada, en su criterio, es un derecho de los organismos intermedios, sin los cuales no puede existir. Tiene entendido que ese derecho a ser informado y a informar no existe siquiera en las constituciones más recientes, el que, a su juicio, aparece como la base real del buen manejo de los organismos intermedios, por lo que insinúa se considere en el texto constitucional.

Observa que lamenta abordar estas materias con tanta superficialidad y no en la forma como le gustaría, porque estima que el sistema del desarrollo de una moderna democracia y de la generación de estos organismos intermedios, es un tema que realmente representa una fórmula social y política del mundo del futuro, pues eso puede ser quizás la forma en que desaparezcan los vicios del sistema representativo y se logre una política más realista que permita al hombre resolver sus problemas sobre la base de sus propias decisiones, con una información adecuada que lo enfrente al equilibrio entre aspiración y factibilidad.

Es evidente que un sistema de esa naturaleza, aplicado en un régimen democrático y reconociendo la democracia el sistema de organizaciones intermedias, podría proyectarse hacia el país en campos de insospechadas posibilidades socio-políticas. Por esto, cuando la Comisión dice en el párrafo 5 del memorándum, que "se entenderá por poder social la facultad de los cuerpos intermedios para desenvolverse con legítima autonomía en orden a la obtención de sus fines específicos", a su juicio está enunciando un concepto de la mayor importancia. Está cierto que al desarrollarse esta idea en los debates de esta Comisión, se irá perfilando un sistema estructurado de organización socio-política distinto del Poder Legislativo, sobre la base de la solución del conflicto social por la relación directa entre los propios interesados; y esa relación y su mantenimiento como basamento de un régimen de libertad económica deberá tener un efectivo respaldo constitucional. Evidentemente que la sola formulación de este enunciado en el párrafo 5, se ve como un primer paso hacia la consagración de un elemento que se comienza a desarrollar, lo que, a su juicio, debe tener un lugar de privilegio en la Constitución, por ser una base estructural de ella. Con esto se estará reconociendo que existe en un régimen de libertad social, política y económica, un lugar en el cual es posible la solución de los conflictos sociales y, por lo tanto, la conquista, a través de un esfuerzo social común, de su consecuencia que es la paz social, la que también, tendrá su respaldo en la Carta Fundamental.

Manifiesta que esta es una situación de orden constitucional por lo que se permite solicitarle a la Comisión que se detenga en ella y busque una solución en profundidad, porque las experiencias de los dirigentes gremiales en el año 1973, hacen pensar con mucha seriedad, debido a la responsabilidad generalizada de todos los hombres de trabajo de Chile organizados en gremios, que allí existe un campo social maduro para un desarrollo posiblemente modesto en un comienzo, pero con grandes posibilidades futuras.

Agregó que la nueva Constitución debería establecer muy claramente una línea divisoria entre el Poder Legislativo y el Poder social y, específicamente, orientar la función de legislar del legislador, como rol social real y principal del Poder Legislativo unido a sus facultades fiscalizadoras, de tal manera que la legislación, los principios generales de derecho y la concreción de ellos en normas objetivas de conducta social, determinen que el país tenga la seguridad de que se está desarrollando y realizando una legislación adecuada a sus necesidades, de manera que no se tenga de nuevo un Parlamento discursivo, mientras el país va por otro camino distinto al de las palabras. Es así como algunos parlamentarios, en un tácito reconocimiento de la situación que describe, no concurrían al Congreso ni cumplían sus obligaciones de tales, tal vez porque el acontecer político, económico y social se estaba produciendo realmente al margen del proceso legislativo.

A continuación, expresó que la participación se entendió por muchos chilenos como el derecho de participar todos en todo; es decir, como el derecho de que todas las personas pueden deliberar o resolver en todas las materias. Citando un ejemplo, señaló el caso de una Compañía Minera en la que él trabajó un tiempo, en que el 20% de las fuerzas laborales estaban dedicadas a la participación y muchas veces en un nivel inconveniente. Como ocurrió en una oportunidad en que era necesario obtener una línea de crédito en un banco extranjero, y se ordenó pasar el asunto a un Comité de participación, el cual, en la práctica, puso de manifiesto que no podía resolverlo con la debida competencia.

Agregó que lo anterior no es una crítica a la capacidad de los obreros, ya que a veces tampoco un profesional puede comprender todo el alcance de una línea de crédito y no todo ejecutivo conoce el manejo de un crédito internacional. Pero lo que desea señalar es el falso concepto que se tenía de la participación.

Son vicios que se produjeron en un contexto político. Citó el ejemplo anterior, porque para él, hablar de participación sin enfatizar la jerarquización de funciones sociales, es una falta de respeto al trabajador en todas sus concepciones. El hecho de que por algunos se pretenda que todo trabajador puede desempeñarse plenamente en el manejo de una empresa con toda su complejidad, cree que es restarle el valor que el trabajo tiene en sus diversas categorías. La tarea de administrar una empresa es, de alguna manera, una especialización que exige determinados requisitos que no toda persona cumple. Hablar de participación, en su criterio, exige inmediatamente enfatizar los principios de jerarquía y autoridad, ya que participación, jerarquía y autoridad debidamente compatibilizados son los principios que aseguran la eficiencia de una organización.

Señala que el problema de la participación, concebido fundamentalmente como un sistema de ejercer derechos, nace de los conceptos vigentes en la Constitución de 1925, que se gestó en un marco socio-político de tipo reivindicativo, en que era indispensable afianzar derechos, porque la tarea social y política del año 1925 era la de establecer y generalizar derechos individuales y sociales.

Desgraciadamente, cuando el momento político exigió realzar ese aspecto del ser humano, de la sociedad, se puso el acento en los derechos, pero no en las

responsabilidades. Al no ponerse de relieve éstas, se pasó a constituir, en su opinión, lo que llamaría una "democracia de derechos". Estima que es indispensable proyectar una "democracia de responsabilidades", de la cual nazcan los derechos y se respalden, pero que en ella el ser humano se sienta responsable frente a sí mismo y a la sociedad. Los organismos intermedios cumplen este fin y son por lo tanto un buen instrumento de la democracia participativa; pero si la participación es indiscriminada, se corre el peligro de llevar al país a la anarquía en caso de que no se haga resaltar suficientemente la democracia de responsabilidades y los conceptos de jerarquía y de autoridad.

Agrega que el tema de la participación es tan expandido, que para su análisis exige separarse bastante del momento que vivimos y mirarlo desde lejos. Conviene también proyectarlo en procesos tales como el que se desarrolló en la Universidad de Chile con motivo de la reforma, en el cual se aplicó una participación abusiva.

Termina su exposición refiriéndose a sus experiencias personales en los hechos del año 1973. Evidentemente que hay muchos hechos que no se podrán conocer mientras las cosas no se calmen más; pero desde el punto de vista de la relación de los gremios con el Parlamento y con el conflicto constitucional-político, se desprenden algunas conclusiones que es útil darlas a conocer.

El gremialismo, de acuerdo con su definición, no es un movimiento de tipo ideológico ni una entidad de tipo político destinada a gobernar o a intervenir en el gobierno de la Nación, sino una realidad. Su fin es unir a los hombres en función de intereses concretos y sobre esa base el hombre se agrupa.

Durante 1972 se comenzó a ver que el interés, que normalmente en el campo gremial es socio-económico, laboral, no era sólo eso y se transformaba en un interés trascendente de tipo político. En 1972 se produjo una huelga que fue calificada peyorativamente con el mote de "patronal" y que, no obstante, tuvo una consecuencia muy importante: la de hacer que los dirigentes gremiales constataran la existencia de un poder que iba más allá del poder político del país. Se tomó conciencia que ese poder bien administrado, podría producir decisiones al final que transformarían la organización institucional del país. Así en febrero de 1973 se comenzaba a configurar toda una estrategia para definir al país frente a esta situación: la utilización del poder del sindicalismo y del gremialismo al margen de la conducción de los partidos políticos para producir deliberadamente hechos políticos. A pesar de eso, se generó en los gremios, la teoría que se llamó en ese momento del "consenso general", que consistía en tratar de buscar que todos los sectores no marxistas estuvieran de acuerdo. Este "consenso general", buscado y deseado por mucha gente, permitió constatar una de las cosas más dramáticas que estaban sucediendo en el país, y que era la absoluta impotencia del Parlamento para producir hechos positivos. Era realmente desesperante ver cómo los parlamentarios se sentían impotentes, sin imperio para actuar y tomar decisiones, situación que se agravaba aún más por estar el manejo del poder armado de un modo exclusivo radicado en el Presidente de la República, lo cual limitaba toda acción de los otros poderes del Estado para desenvolverse eficazmente.

Cree que esa es la experiencia más seria que tuvo, a tal extremo que en reuniones con presidentes de los partidos democráticos se desarrolló la siguiente tesis: que los dirigentes políticos tomen sus decisiones y el gremialismo las respaldará, a través de una fuerza que es la fuerza de la paralización total. Es decir, la idea fue que los políticos asumieran su responsabilidad y los gremios la suya, y uniéndose se adoptaba una decisión con imperio. Señala lo anterior, porque cree que es indispensable que la nueva Constitución que se va a dar a Chile, contemple los elementos de solución en eventuales conflictos constitucionales de esta naturaleza. Se insinúa, en el

memorándum, la radicación de las Fuerzas Armadas como elemento que dependa de la estructura del Estado y no solamente de uno de los poderes.

Sobre esta materia, señala que las Fuerzas Armadas, como nuevo factor de decisión en Chile, serán siempre una buena seguridad para la mantención del régimen democrático. Pero también le resulta evidente que no se puede volver a hacer recaer en los Institutos Armados la responsabilidad de tomar una decisión como ocurrió en septiembre pasado. Cree que es indispensable generar instrumentos constitucionales que en determinado momento permitan a las Fuerzas Armadas asumir responsabilidades para hacer cumplir y respetar el Estado de Derecho. A su juicio, si hubiese existido esos mecanismos, la crisis del país habría terminado mucho antes. Era evidente, agregó, que había un consenso general en el país para cambiar el programa y la política del gobierno, lo que era detenido y frustrado por las situaciones que describe.

En otro orden, manifiesta que tuvo demasiadas ocasiones de ver hasta qué punto sufrieron y afrontaron la situación los parlamentarios de oposición al gobierno marxista, como para juzgarlos de modo liviano hoy día.

En todo este proceso fue evidente que los gremios profesionales, que él representa, fueron cambiando su grado de responsabilidad. Al final se tenía más seguridad en la fuerza que ellos representaban. Si se ordenaba un paro a los ingenieros de ENDESA, éstos detenían sus labores; lo propio ocurría con los pilotos de LAN CHILE, con la marina mercante, con el profesorado; y si se ordenaba parar a ENAP, ésta paralizaba. Existía, pues, una fuerza real viva.

Hace presente que la Comisión Constitucional debe buscar una solución para este tipo de problemas. Estima que cualquiera fórmula debe tener como base la capacidad de provocar la destitución del Presidente de la República y que la Constitución le otorgue a esa decisión el imperio necesario para que éste no pueda resistirse desligando a las Fuerzas Armadas de su obligación de obediencia.

Termina su exposición señalando que tiene la sensación de haber apenas rasguñado en la superficie de los temas.

Finalmente señala que, en su opinión, el proceso de elaboración de la nueva Constitución será una tarea que se prolongará un poco en el tiempo y que recién está comenzando. Ofrece toda su ayuda, y la de la organización que preside, para cuando la Comisión lo necesite.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta su complacencia en constatar en la interesante exposición de don Julio Bazán una casi plena coincidencia entre sus planteamientos con relación al papel que corresponde a los organismos intermedios y a la participación en general, y los conceptos vertidos muy sumariamente en el memorándum elaborado por la Comisión.

La Comisión desde un principio comprendió que esa participación debía ser eminentemente técnica y consultiva, lo que obviamente supone el derecho de ser informado y, al mismo tiempo, de informar.

Cree que han sido muy interesantes sus planteamientos y la experiencia que ha dado a conocer, incluso en aquella parte que ayuda a prevenir el peligro de que la participación se lleve a extremos que puedan ser contrarios al propio proceso de desarrollo económico y social del país.

Es evidente que la Comisión al contemplar la participación en forma eminentemente consultiva, ha querido mantener el principio de la jerarquía y de la autoridad. De manera que, en este sentido, estima que hay gran coincidencia entre el pensamiento del señor Bazán y el de la Comisión.

A continuación ofrece la palabra sobre la exposición del señor Bazán.

El señor OVALLE considera que la exposición del señor Bazán ha sido demasiado seria y profunda como para discutirla en breves instantes. A pesar de que no está de acuerdo con todas sus aseveraciones, manifiesta que las inquietudes que en él ha creado y supone que también en los demás miembros de la Comisión, pueden influir para modificar algunos planteamientos que ya parecían estar afinados.

Dice que de alguna manera lo ha sorprendido el análisis que ha hecho sobre el papel del Parlamento en los dramáticos años 1972 y 1973, sobre lo cual, es su idea, abundar en otra oportunidad.

Igualmente, ha presente que le preocupa hondamente lo relativo a la necesidad de vincular la participación a los principios de autoridad y jerarquía. Cree que la experiencia del señor Bazán sobre esta materia obliga a propiciar un nuevo encuentro con él, especialmente cuando se discuta la parte relacionada con el Congreso y con las organizaciones intermedias.

Añade que la intervención del señor Bazán toca a un punto que ha sido esencial en la filosofía del trabajo de la Comisión. Lo que se quiere no es elaborar una Constitución teóricamente acabada sino más bien una obra extraída del mayor número posible de experiencias vinculadas directamente con la realidad; y, en este sentido, el aporte del señor Bazán es muy valioso.

El señor SILVA BASCUÑÁN hace presente que en esta oportunidad no hará mayores comentarios sobre la espléndida exposición de don Julio Bazán, en la esperanza de que en una nueva sesión tenga más tiempo para analizar a fondo sus interesantes planteamientos.

Agrega que por ahora quiere limitarse a decir que considera extraordinariamente interesante su exposición y que, como manifestó don Jorge Ovalle, va a abrir muchos horizontes y posibilidades para discutir más en profundidad varios de los problemas que es preciso resolver.

El señor BAZÁN agradece las expresiones de los señores miembros de la Comisión y les hace presente que está a las órdenes de ellos para entregar, con todo agrado, más de su tiempo al trascendental trabajo que se está realizando.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que con mucho gusto la Comisión lo invitarán nuevamente.

A continuación, anuncia que corresponde seguir ocupándose del decreto ley que modifica la Ley Orgánica de Ministerios en lo relativo a la subrogación de los Ministros de Estado, cuyo estudio se inició en la sesión 41ª de 28 de mayo pasado.

Recuerda a los señores miembros de la Comisión que, en la sesión pasada, se dieron a conocer las observaciones formuladas por las distintas Secretarías o Subsecretarías de Estado con relación a dicha iniciativa.

En seguida, da cuenta que se han presentado tres indicaciones para sustituir el texto del proyecto que propone el señor Ministro de Justicia. La primera es del señor Díez, y dice como sigue:

“Indicación para agregar al artículo 73 los siguientes incisos:

En caso de ausencia, enfermedad, renuncia, suspensión o inhabilidad de un Ministro de Estado, y cuando el Presidente de la República no dispusiere otra



cosa, será subrogado por el Subsecretario del Ministro respectivo, quien será considerado Ministro de Estado para todos los efectos constitucionales, con excepción del que señala el artículo 66. La subrogación no podrá prolongarse por más de 30 días.

Si la situación contemplada en el inciso anterior tuviere lugar en un Ministerio formado por varias Subsecretarías, la subrogación corresponderá a quien sirviere la de más antigua creación. El Ministro de Defensa Nacional será subrogado siempre por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional”.

Agrega que otra indicación es la formulada por el señor Silva Bascuñán para incorporar al artículo 73 de la Carta los siguientes incisos:

“Cuando por ausencia, enfermedad, renuncia, suspensión o inhabilidad de los Ministros de Estado, y el Presidente de la República no hubiere dispuesto otra forma de subrogación, la hará el Subsecretario del Ministerio respectivo, quien se considerará como Ministro de Estado para todos los efectos constitucionales con excepción del que señala el artículo 66. La subrogación no podrá prolongarse por más de treinta días.

Cuando la situación contemplada en el inciso anterior se produjere en un Ministerio formado por varias Subsecretarías, la subrogación la hará el que sirviere la Subsecretaría de más antigua, creación”.

Finalmente, señala que la Mesa ha formulado también una indicación, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 1º.— Sustitúyese el artículo 73 de la Constitución Política del Estado, por el siguiente:

“Artículo 73.— El número de los Ministros, sus respectivos departamentos y la forma de subrogación serán determinados por la ley”.

Artículo 2º.— Sustitúyese el inciso final del artículo 1º del Decreto N° 7.912, de 30 de noviembre de 1927, por los siguientes:

“En los casos de ausencia, enfermedad, renuncia, suspensión o inhabilidad de un Ministro de Estado, le subrogará, previo juramento, como Ministro subrogante y mientras el Presidente de la República no disponga otra cosa, el Subsecretario titular de la respectiva cartera. La subrogación no podrá prolongarse por más de treinta días.

Si hubiere más de un Subsecretario en el Ministerio respectivo, la subrogación corresponderá al que sirviere la Subsecretaría de más antigua creación.

Sin embargo, en el caso del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministro subrogante deberá ser el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Para la aplicación de la norma contenida en el artículo 66 de la Constitución Política del Estado, no se considerarán los Ministros subrogantes”.

El señor Presidente explica que la diferencia fundamental entre las indicaciones formuladas por los señores Diez y Silva y la de la Mesa, radica en que las dos primeras modifican el artículo 73 de la Constitución y mantienen dentro de ellas todas las normas relativas a la subrogación, en tanto que la propuesta por la Mesa deja entregado todo lo relativo a la subrogación y a sus normas, a la ley, haciendo sólo la alusión indispensable en la Constitución, para que no se pueda decir que esas disposiciones son inconstitucionales.

El señor OVALLE cree que cualquiera que sea la solución que se adopte, se

debe exigir a los Subsecretarios los requisitos necesarios para ser Ministro, ya sea que se establezca que dichos requisitos son exigidos para desempeñar el cargo de Subsecretario o para que el Subsecretario pueda subrogar a los Ministros, porque en vista de las implicancias constitucionales que, en virtud del proyecto en informe, va a tener la subrogación, resulta indispensable que a estos se le exija que cumplan los mismos requisitos que para ser Ministro.

El señor ORTUZAR (Presidente) sostiene que la indicación del señor Ovalle parece razonable y, de aceptarse, implicaría, a más de modificar el artículo 73 en los términos ya conocidos, modificar el artículo 74, estableciendo que para ser nombrado Subsecretario se requieren las calidades que se exigen para ser Ministro. O sea, sería cuestión de agregar las palabras "o Subsecretario" al artículo 74. En esa forma, quedarían modificados los artículos 73 y 74 de la Constitución y podría llevarse, simplemente, a la ley Orgánica de los Ministerios, todo lo relativo a la subrogación.

El señor OVALLE manifiesta con relación al criterio que adopta el señor Presidente en su proposición, que lo cree acertado, porque, sobre todo, resuelve las discrepancias que se produjeron entre los miembros de la Comisión, en orden a tratar o no el problema de la subrogación en la Constitución. Cree que, mientras se sigue un criterio definitivo sobre la futura Constitución, con la indicación formulada se obvia esta discusión y se resuelven las dudas teóricas que, por lo menos, él tenía acerca de si era constitucional o no excluir de su texto el problema de la subrogación. De modo que expresa su apoyo a la modificación constitucional en la forma en que la plantea el señor Presidente, sin perjuicio de discutir en seguida la redacción de la enmienda a la ley de los Ministerios.

El señor LORCA concuerda con la indicación presentada por el señor Presidente, porque concilia los criterios expuestos en la sesión anterior y también porque es una norma básica de técnica constitucional que en la Ley Fundamental deben contenerse sólo aquellos principios fundamentales, sin extenderse en los detalles de cada disposición.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que también concurre a la aprobación de la proposición que ha formulado el señor Presidente. Le parece que la norma de subrogación debe estar contenida en la Constitución, por todos los efectos constitucionales que se desprenden de esta situación, pero que en este momento le parece más expedito no tocar la Carta Fundamental en esta parte y resulta mejor buscar el arreglo transitorio contenido en la indicación del señor Presidente, con las modificaciones que se han indicado.

El señor EVANS expresa que también dará su apoyo a la aprobación de la proposición que formula el señor Presidente, porque cree que el texto constitucional debe tender a ser escueto y en lo posible a no crear marcos excesivamente rígidos, especialmente en este caso porque el problema de la subrogación de los Ministros no ha sido una materia que haya provocado en nuestro país grandes dificultades. No está consagrada en el texto actual; y le parece que incorporar en la Constitución normas relativamente rígidas, como son las que se contemplan en cualquiera de las dos proposiciones, la de los señores Diez y Silva, podría llegar a ser una fuente de problema, de paralizaciones, de dilaciones más que de una solución satisfactoria. Por eso, le agrada la fórmula propuesta por el señor Presidente. La encuentra lógica y digna de un trabajo como el que se trata de hacer.

Añade que con respecto al artículo 2º que el señor Presidente propone para modificar la ley Orgánica de Ministerios, hará dos sugerencias. La primera, para reemplazar en el inciso primero la expresión "le subrogará, previo juramento, como Ministro subrogante" por "le reemplazará, previo juramento, como Ministro subrogante".

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que es útil tocar este punto, ya que él había suprimido la expresión "previo juramento", porque no encontró ni en la ley Orgánica ni en la Constitución ninguna disposición que establezca el juramento de los Ministros de Estado. Cree que ello es una costumbre lisa y llanamente. En consecuencia, dice que

no le pareció razonable mantener el juramento para los Ministros subrogantes, si no está establecido para los Ministros titulares. De manera que la expresión "previo juramento" propone suprimirla, ya que es evidente que si esta costumbre se aplica a los Ministros titulares, también habrá de explicarse a los Ministros subrogantes.

El señor EVANS insiste en la idea de sustituir la expresión "le subrogará como Ministro subrogante" por "le reemplazará como Ministro subrogante".

En seguida, en el penúltimo inciso, que dice: "Sin embargo, en el caso del Ministro de Defensa, el Ministro subrogante deberá ser el Jefe del Estado Mayor", propone reemplazar la expresión "deberá ser" por "será", y manifiesta su acuerdo en lo demás.

El señor SILVA BASCUÑÁN no considera adecuado establecer en la Ley Orgánica de Ministerios, la materia que contiene el inciso penúltimo relativa a la subrogación del Ministro de Defensa Nacional. Estima que es un problema muy particular y fácil de resolver mediante las demás normas de subrogación y cree que el sistema general de nuestro ordenamiento jurídico se altera al llamar a un funcionario que no es Ministro ni Subsecretario a la subrogación de un Secretario de Estado.

El señor DUVAUCHELLE (Subsecretario de Justicia) adhiere en su totalidad al texto propuesto por la Mesa, pues manifiesta que según lo que escuchó en la reunión anterior, se concilian no sólo los distintos puntos de vista con que se enfocan las cosas en aquella sesión, sino que además pareciera concordar con el Derecho Público, en el sentido de establecer en la Constitución, cuando no sea indispensable, sólo las referencias exactas para que sea la ley la que reglamente la disposición.

De tal manera que adhiere íntegramente a la observación relativa al artículo 73, completada con lo expresado por el señor Ovalle respecto del artículo 74, en lo que dice relación al Subsecretario.

En seguida, refiriéndose a la modificación legal, se permite formular tres indicaciones. Una, que al parecer está aceptada, tiende a suprimir el juramento por razones de orden práctico, pues lo que se desea es evitar que cuando un Ministro se enferme, o cuando se produzca cualquier evento que signifique paralizar la marcha de un Ministerio, de inmediato haya otra persona que entre a actuar sin ninguna formalidad previa que dilate la atención de los negocios del Estado. El juramento es dilatorio. Y dentro del criterio pragmático con que se elaboró el proyecto en estudio, estima conveniente proponer la eliminación de la expresión "previo juramento", pues, afirma que, como bien lo ha dicho el señor Ortúzar, viene a constituir un antecedente de carácter tradicional pero no constitucional.

En otro orden, expresa que la indicación para eliminar la expresión "previo juramento" está vinculada al hecho de mantener la idea de subrogación del Ministro impedido y no la de su reemplazo. La subrogación se produce por el solo mandato de la ley o de la Constitución, sin que requiera de una formalidad adicional. La disposición relativa al juramento cree que es tal vez típica de otra institución, pero no de la subrogación.

Dentro de esta misma línea manifiesta que mantendría la expresión

subrogación, y de este modo la disposición quedaría redactada en los siguientes términos:

“En los casos de ausencia, enfermedad, renuncia, suspensión o inhabilidad de un Ministro de Estado, le subrogará en tal calidad, mientras el Presidente de la República no disponga en contrario, el Subsecretario titular de la respectiva cartera”.

Agrega que al utilizar las expresiones “le subrogará en tal calidad”, se está refiriendo a la condición de Ministro, que sería la que tendría el Subsecretario subrogante, para los efectos constitucionales y legales.

Es partidario, en consecuencia, de mantener la expresión “le subrogará” porque es la tónica en que el Ministerio de Justicia ha insistido.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si podría decirse: “lo subrogará como tal”.

El señor DUVAUCHELLE (Subsecretario de Justicia) estima que la expresión “lo subrogará como tal” mantiene la idea de subrogación que contiene la indicación presentada por el Presidente de la Comisión.

El señor SILVA BASCUÑÁN pregunta si el Subsecretario subroga al Ministro en el ejercicio de la función o en el cargo, ya que a su juicio la subrogación es en el ejercicio, en la función o tarea, y no en la calidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que la subrogación cubre tanto el cargo como el ejercicio de la función, puesto que esto último no se concebiría si no hay subrogación en el cargo.

El señor EVANS señala que la subrogación es en las dos cosas. Agrega que en el Estatuto Administrativo hay tres calidades en que se accede temporalmente a un cargo determinado —fuera de los nombramientos para un cargo de superior jerarquía—: la subrogación, el interinato y la suplencia. El reemplazo no existe en el Estatuto Administrativo. En consecuencia, si se expresa que el Subsecretario reemplazará al Ministro “como Ministro subrogante” está claramente dicho que accede al reemplazo en virtud de la subrogación, y tiene el cargo de Ministro subrogante. Cuando el Subsecretario accede al cargo de Ministro, no podrá firmar como Ministro en propiedad sino como Ministro subrogante. En consecuencia, es partidario de mantener la calidad de Ministro subrogante en el texto legal ya que el Subsecretario ha accedido al cargo de Ministro como subrogante y reemplazado al titular en virtud de dicha subrogación. Al mantener la expresión “Ministro subrogante” queda en claro que es una operación que se produce de pleno derecho, elemento éste que es esencial en la subrogación.

Insiste en que la subrogación opera de pleno derecho y en forma transitoria, hecho que está reiterado en el texto de la indicación. En su opinión es más adecuado decir que el Subsecretario “le reemplazará como Ministro subrogante”, pues esa es la calidad que el Subsecretario va a tener. Cree que también se podría decir que lo reemplazará automáticamente o de pleno derecho como Ministro subrogante; es decir, emplear una expresión que dé a entender que el Subsecretario no necesita de trámite especial, o declaración de tal naturaleza de un organismo o autoridad para acceder al cargo de Ministro en su ausencia, sea por enfermedad, renuncia, suspensión o inhabilidad del titular.

El señor DUVAUCHELLE (Subsecretario de Justicia) hace presente otro alcance de redacción referente a aquella parte del texto que dice que el Subsecretario subrogará al Ministro “mientras el Presidente de la República no disponga otra

cosa". En su lugar debería decirse: "mientras el Presidente de la República no disponga en contrario".

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que podría decirse que el Subsecretario subrogará al Ministro "mientras el Presidente de la República no haga designación expresa", que son los términos que emplea la ley Orgánica de Ministerios, a fin de evitar una redacción que podría afectar a las personas que se desempeñan como Subsecretarios en los casos en que ellas no asuman el cargo en ausencia del Ministro del ramo, por haber el Presidente de la República dispuesto "en contrario", como lo propone el señor Subsecretario.

El señor OVALLE cree, en primer lugar, que no es necesario disponer que el Subsecretario subrogará al Ministro "por el solo ministerio de la ley", tal como lo insinuó el señor Evans, pues la subrogación supone esa afirmación. Cuando un titular, suplente o interino está impedido de desempeñar el cargo para el cual ha sido específicamente designado, aquel que lo reemplaza, por el solo ministerio de la ley, se denomina subrogante. En consecuencia, estima que basta referirse a la subrogación para resolver que no hay nombramiento en propiedad y que el reemplazo se verifica automáticamente, y el que desempeña el cargo, por ser subrogante, está desempeñando precisamente eso: el cargo. En seguida, expresa no ser partidario de utilizar la expresión "mientras el Presidente de la República no disponga otra cosa".

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que ha propuesto sustituir esa frase por la siguiente: "mientras el Presidente de la República no haga designación expresa" que es la que emplea la Ley Orgánica de Ministerios.

El señor OVALLE propone con respecto al inciso primero, usando como base la indicación del señor Presidente y la del señor Silva, la siguiente redacción:

"En los casos de ausencia, enfermedad, renuncia, suspensión o inhabilidad de los Ministros de Estado, y siempre que el Presidente de la República no hubiere dispuesto otra forma de subrogación, dichos Ministros serán subrogados por el Subsecretario del Ministerio respectivo". Es de opinión de no decir: "quien se considerará Ministro de Estado para todos los efectos constitucionales", por una razón obvia: porque en esos casos los Subsecretarios están desempeñando el cargo de Ministros de Estado. Hace presente que más adelante se referirá a la subrogación a que alude el artículo 66 de la Constitución Política.

Con respecto a la segunda oración de la indicación de la Mesa, su criterio es mantener la redacción en los mismos términos: "La subrogación no podrá prolongarse por más de treinta días".

El señor ORTUZAR (Presidente) da lectura a la indicación formulada por el señor Ovalle que dice como sigue:

"En los casos de ausencia, enfermedad, renuncia, suspensión o inhabilidad de los Ministros de Estado, y siempre que el Presidente de la República no hubiere dispuesto otra forma de subrogación, dichos Ministros serán subrogados por el Subsecretario del Ministerio respectivo. La subrogación no podrá prolongarse por más de treinta días".

El señor EVANS declara que se inclina por la redacción propuesta por la Mesa con la modificación que ha insinuado en el curso del debate.

Cree que la redacción propuesta por el señor Ovalle es un tanto dificultosa.

El señor OVALLE expresa que sería cuestión de pulirla un poco, porque está repetida la palabra subrogación, pero la encuentra apropiada desde un punto

de vista jurídico.

El señor LORCA observa que la proposición del señor Evans para decir que el Subsecretario "reemplazará" al Ministro como "subrogante" es mucho más precisa.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone redactar la disposición en los siguientes términos:

"En los casos de ausencia, enfermedad, renuncia, suspensión o inhabilidad de un Ministro de Estado le reemplazará como Ministro subrogante, y mientras el Presidente de la República no haga designación expresa, el Subsecretario titular de la respectiva cartera. La subrogación no podrá prolongarse por más de treinta días".

—Se da por aprobado el inciso primero del artículo 2º en los términos recién propuestos por el señor Presidente.

En seguida, el señor OVALLE propone redactar el inciso segundo en los siguientes términos: "En los casos en que en los Ministerios respectivos hubiere más de un Subsecretario, la subrogación le corresponderá al más antiguo".

El señor SILVA BASCUÑÁN observa que su indicación dice lo siguiente: "Cuando la situación contemplada en el inciso anterior se produjere en un Ministerio formado por varias Subsecretarías, la subrogación la hará el que sirva la Subsecretaría de más antigua creación".

El señor OVALLE propone, entonces, redactar la norma en los siguientes términos: "En los Ministerios en que hubiere más de una Subsecretaría, la subrogación corresponderá al Subsecretario que sirva la Subsecretaría de más antigua creación".

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la redacción del inciso segundo propuesta por el señor Ovalle sería la siguiente: "En los Ministerios en que hubiere más de una Subsecretaría, la subrogación corresponderá al que sirva la Subsecretaría de más antigua creación".

—Se aprueba esta redacción.

El señor OVALLE señala que es necesario agregar en este inciso la idea propuesta por el señor Díez, como norma de excepción, que dice: "El Ministro de Defensa Nacional será siempre subrogado por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional".

El señor EVANS es partidario de agregar a la redacción propuesta por el señor Ovalle la expresión "salvo que el Presidente de la República disponga otra cosa", porque, de lo contrario, resultaría una norma legal rígida. Aclara que la frase intercalada originalmente por el señor Presidente en el inciso primero: — "mientras el Presidente de la República no disponga otra cosa"—, sólo rige en el caso de la subrogación de los Ministros de Estado por los Subsecretarios; en cambio, en el inciso tercero de la indicación, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional queda impuesto por ley como subrogante y al Presidente de la República no se le da, en este caso, facultad para designar otro Ministro subrogante de Defensa Nacional.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que en los términos en que la Mesa propuso la indicación es evidente que solamente rige la subrogación del Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, en el caso de que el Presidente de la República no haya hecho designación expresa, porque ésta es la norma

general.

El señor EVANS sostiene que no es norma de carácter general, y que el precepto la Mesa lo colocó, y todos lo aprobaron, en el inciso primero, relativo a la subrogación de los Ministros por los Subsecretarios. Agrega que ahí figura la excepción que dice: "salvo que el Presidente de la República haga designación expresa", pero en el inciso tercero no se incluye la misma excepción.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que el inciso primero ha sido aprobado con la siguiente redacción: "En los casos de ausencia, enfermedad, renuncia, suspensión o inhabilidad de un Ministro de Estado, le reemplazará como Ministro subrogante y mientras el Presidente de la República no haga designación expresa, el Subsecretario titular de la respectiva Cartera. La subrogación no podrá prolongarse por más de treinta días".

A su juicio, esta es la norma fundamental; la subrogación del Ministro por el Subsecretario sólo tiene lugar cuando el Presidente de la República no hace designación expresa. Las normas que vienen a continuación tienen por objeto resolver el problema que surge cuando hay más de una Subsecretaría, caso en el cual se encuentra el Ministerio de Defensa Nacional.

El señor EVANS considera que en este punto se produciría un resquicio enorme, porque la facultad del Presidente de la República para hacer otra designación sólo está operando respecto de los Subsecretarios, pero el inciso tercero se refiere a un caso especial en el que el subrogante no será un Subsecretario.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que tiene toda la razón el señor Evans.

El señor OVALLE cree que el problema podría salvarse intercalando, entre comas, a continuación de "Ministro de Defensa Nacional" la frase "salvo la facultad presidencial".

El señor DUVAUCHELLE (Subsecretario de Justicia) estima que la idea es la siguiente: que el inciso primero de la indicación de la Mesa comprende la regla general y que los que aparecen como incisos segundo y tercero constituyen la excepción. Ahora bien, agrega que la calidad de excepción de los incisos segundo y tercero puede estar determinada con un "no obstante lo anterior", o con una frase similar a esta. Uniendo el inciso segundo con el tercero mediante la frase "no obstante lo anterior", que denota la calidad de excepción, cree que podría darse la siguiente redacción: "No obstante lo anterior" —advirtiendo que sólo señala una fórmula provisoria— "si hubiere más de un Subsecretario en el Ministerio respectivo, la subrogación corresponderá al que sirva la Subsecretaría de más antigua creación, pero en el caso del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministro subrogante será el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional".

A su juicio, ¿qué quedaría connotado con esa redacción? Primero, que todo el inciso segundo es una excepción y que la parte final de ese mismo inciso que se agregaría sería una modalidad de la excepción.

En síntesis, propone unir el inciso segundo con el tercero, conformando una sola norma que empezaría diciendo "No obstante lo anterior", o "Pero", o "Sin embargo", o cualquiera otra expresión que connote la condición de excepción. En seguida, sugiere dividir los primitivos incisos segundo y tercero, que ahora estarán unidos con un "pero" de manera que precise la calidad de excepción de la frase final del nuevo inciso segundo, porque ahí hay una excepción de tipo especial.

El señor ORTUZAR (Presidente) se manifiesta de acuerdo con el señor Subsecretario, pero lo que no ve claro es la excepción, ya que la verdad es que los incisos segundo y tercero no son excepciones del inciso primero. Son casos, a su juicio, no contemplados por él, porque el inciso primero establece el principio de que la subrogación de los Ministros se efectúa por el Subsecretario titular y el inciso segundo resuelve el problema de los Ministerios que tengan más de un Subsecretario, lo que no es excepción.

Si se ligan las normas referidas en la forma que indicó el señor Subsecretario, es decir, si se establece: "En los Ministerios en que hubiere más de un Subsecretario la subrogación corresponderá al que sirva la Subsecretaría de más antigua creación, pero el Ministro de Defensa Nacional será subrogado por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional", cree que, en ese caso, no habría ninguna duda acerca de la facultad constitucional del Presidente de la República para designar un Ministro de Defensa Nacional distinto del Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

El señor SILVA BASCUÑÁN propone la supresión del inciso tercero de la indicación de la Mesa.

Cree que dada la importancia del Ministro de Defensa Nacional, el Jefe del Gobierno tal vez estará más preocupado a su respecto de que no se produzca la subrogación. Al producirse una situación de ausencia, de enfermedad, renuncia, etc., el Jefe del Gobierno será el primero en preocuparse en proveer la designación del Ministro de Defensa Nacional. Es de opinión que este llamado automático al Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, desde luego, rompe la armonía del sistema y, en seguida, prevee que puede ser motivo de mucho más dificultades de orden político, en circunstancias que no cree probable que haya ningún Jefe de Gobierno que vaya a descuidar el uso de la facultad de designar directamente al Ministro de Defensa Nacional.

Piensa que la disposición tal como se está proponiendo creará un problema en el manejo del poder precisamente en relación con las Fuerzas Armadas.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda al respecto que hay una petición expresa del Ministro de Defensa Nacional para incorporar la idea en debate.

El señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta que está en antecedentes de que así es. Pero su opinión es contraria.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que la petición es bastante justificada porque puede darse el caso de un Subsecretario, que es a quien corresponde efectuar la subrogación, que en realidad no tenga el grado suficiente para ejercer tan alta investidura de Ministro de Defensa Nacional y quedaría prácticamente por encima de otros miembros de las Fuerzas Armadas con mayor graduación.

El señor EVANS aclara que en todo caso el Presidente de la República tiene la facultad de designar al Ministro de Defensa.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que al suprimir la idea en debate y en atención a que la subrogación opera de pleno derecho, y que como lo dice el señor Subsecretario, sus efectos se producen en el acto, por ministerio de la ley, sucedería que, junto con producirse la ausencia del Ministro, el Subsecretario de la Subsecretaría más antigua del Ministerio de Defensa Nacional lo subrogaría, sea o no Jefe del Estado Mayor. Entonces, el Presidente de la República para dejar sin efecto esa subrogación tendrá que hacer una designación de Ministro de Defensa Nacional. Por eso manifiesta que no ve inconveniente alguno en acceder a la petición del titular de esa Cartera, sobre todo que, en el fondo, constituye un hondo sentir de las Fuerzas Armadas.



El señor DUVAUCHELLE (Subsecretario de Justicia) considera, en primer lugar, que la proposición del señor Ministro de Defensa en orden a que el subrogante sea el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, es prudente acogerla a fin de evitar, tal como decía el señor Presidente, que se produzca un salto en el escalafón que pueda significar la creación de una situación irregular, si se acepta que la subrogación la haga un Subsecretario. Este es el propósito que, a su entender, tuvo el Ministerio al formular su planteamiento y que corresponde al modo como se estilan las cosas en las Fuerzas Armadas.

Manifiesta, asimismo, que la segunda razón por la cual adhiere a la posición del Ministro de Defensa, no en su calidad de uniformado, sino como Subsecretario del Ministerio de Justicia, es que en el nuevo gobierno o nueva estructura que se dará al país esa Secretaría de Estado deberá ser esencialmente técnica y profesional. Agrega que el hecho de que las Fuerzas Armadas tengan en este momento el control del país se debe a imperativos de otro tipo, pero lo normal es que la Cartera en cuestión tenga el carácter que señala. Piensa que refuerza esa idea la circunstancia de que quien subroga al titular de la Cartera de Defensa sea la primera antigüedad del Escalafón que es lo que da la condición profesional, y que, por desgracia, no se produjo en el Gobierno depuesto. Recuerda que se infirió la injuria a las FF. AA. de nombrar titular de la Secretaría de Defensa a una persona destituida de otra Cartera por el Congreso. Recalca que una de las experiencias que ofrece el régimen pasado es que precisamente el Ministerio con el cual no debió hacerse política sirvió para desarrollar una labor en tal sentido de la peor naturaleza.

Cree que si se da al Presidente de la República la posibilidad de esta subrogación tal vez se evite forzarlo a mezclar la acción política en la designación del Ministro. Es posible que el Primer Mandatario, en la vorágine o selva política que viva en ese momento, lo estime adecuado mientras se resuelve con altura de miras la solución de continuidad en el cargo. De ahí viene la proposición de que sea el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional quien subroga al Ministro titular, lo que da al país mucho más seguridad que una designación precipitada, porque concuerda con el señor Silva Bascuñán en que a cualquier Jefe del Estado le será vital nombrar rápidamente un subrogante en el Ministerio de Defensa Nacional. Añade que en el caso propuesto, no hay duda de que el Presidente de la República estará empujado a una actuación precipitada, lo que no es en absoluto conveniente.

Por las razones expresadas, agrega que sin el propósito de negar las buenas razones que invoca sobre el particular don Alejandro Silva, recuerda que es conveniente no desatender el orden práctico de los problemas en que se desenvuelve el Gobierno, de modo de no colocarlo en situación que mañana lo dejen sin salida.

Insiste en que sobre esta materia el espíritu de la Constitución debe ser que la política del Ejecutivo influya lo menos posible en los asuntos de esta Cartera.

Recuerda, en seguida, lo dicho por el señor Bazán de que las Fuerzas Armadas no deben depender del Ejecutivo y se manifiesta absolutamente de acuerdo con él, pues fue una de las causas de los hechos que culminaron el 11 de Septiembre.

El señor SILVA BASCUÑÁN anuncia que se abstendrá de votar, porque no quiere pronunciarse en contra en un aspecto en el que puede haber factores que no conoce lo suficiente, tanto más cuanto que se trata de una situación transitoria.

Advierte, sin embargo, que instruye que la norma es desfavorable.

El señor OVALLE propone, siguiendo la idea del señor Subsecretario, agregar a la parte del texto del inciso segundo ya aprobado lo siguiente: "Salvo el caso

del Ministerio de Defensa Nacional, cuyo titular será subrogado por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional". A su juicio, la lectura no ofrece dudas de que se conserva la facultad presidencial para designar Ministros de Estado, tanto por la redacción misma cuanto porque la disposición debe interpretarse obviamente con relación al N° 5 del artículo 72, que confiere al Primer Mandatario la atribución de nombrar a voluntad a sus ministros y oficiales de su Secretaría.

En consecuencia, esa subrogación se producirá como en los demás casos siempre que el Jefe del Estado no hubiere designado expresamente un subrogante.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que la indicación del señor Ovalle dejaría el inciso segundo redactado en los siguientes términos:

"En los Ministerios en que hubiere más de una Subsecretaría la subrogación corresponderá al que sirva la Subsecretaría de más antigua creación, salvo en el caso del Ministro de Defensa, cuyo Ministro será subrogado por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional".

—Se aprueba la disposición.

El señor OVALLE propone, en seguida, la eliminación del inciso final de la indicación propuesta por la Mesa porque según su parecer el Artículo 66 de la actual Constitución partió de la base de que la subrogación del Presidente de la República favorece siempre a los titulares de las Carteras, debido a que quienes detentaban la calidad de subrogantes tenían siempre la calidad de Ministros en el antiguo texto por corresponderle a los Secretarios de Estado que continuaban en el orden establecido.

Por lo tanto, dejando constancia en el Acta de que es en el entendido de que el artículo 66 dispone la subrogación en beneficio de los Ministros titulares, sugiere eliminar el inciso final del precepto, pero estima conveniente —dejando avanzada la idea— que, cuando se redacte la Constitución, su texto definitivo, y corresponda preocuparse de la subrogación, se diga expresamente "Ministros titulares".

El señor EVANS no está de acuerdo con la idea del señor Ovalle ya que ello puede dar margen a nuevos resquicios legales o constitucionales. Prefiere, si lo que se redacta es una modificación a un texto legal, que él sea claro. Eso tiene más valor que una constancia en Acta. A su juicio debe consignarse expresamente en el texto legal que los Ministros subrogantes no se considerarán para la aplicación del artículo 66 de la Constitución. De otra manera, algún día podría encontrarse un nuevo resquicio que no es conveniente insinuarlo y que podría crear inútiles conflictos.

Señala que la Constitución en su artículo 66 no distingue para los efectos de la subrogación entre Ministro titular ni suplente ni subrogante, ya que en ninguna parte se refiere a esas calidades, sino que a la de "Ministros de Estado". En consecuencia, cualquiera persona con el rango de Ministro de Estado, sea titular, suplente o subrogante, interino o lo que fuere, puede acceder a los cargos que señala el Art. 66, salvo que un precepto legal lo impida. Por eso se manifiesta partidario de un precepto de esta naturaleza.

El señor OVALLE manifiesta que si entre los integrantes de la Comisión hay alguna duda respecto de lo que manifestó en orden a que la subrogación de Presidente de la República puede recaer en algún Ministro subrogante, en ese caso anuncia que adhiere a la proposición del señor Evans.

Los señores ORTUZAR y LORCA declaran que comparten la posición del señor

Evans, porque, de no existir esta disposición, sería muy discutible si se le podría o no negar al Ministro subrogante el derecho a participar en este llamamiento.

El señor SILVA BASCUÑÁN se inclina también por mantener el inciso final porque siempre es necesario evitar las dudas. Además, como ya lo había adelantado, a su juicio siempre se subroga la función y no la calidad. Así, por ejemplo, una persona que está sirviendo un cargo para el cual se requiere el título de abogado; y en un momento dado es subrogado por una persona que no es abogado. ¿En qué le subroga? Estima que solamente en la función.

Por eso cree que, razonablemente, no debería haber esa duda; pero comprende que la hay, motivo por el cual se inclina por mantener el precepto.

—A indicación del señor EVANS se acuerda redactar el inciso final en la siguiente forma:

“Los Ministros subrogantes no serán considerados para la aplicación de la norma contenida en el artículo 66 de la Constitución Política del Estado”.

El señor EVANS expresa que se ha modificado el artículo 74 de la Constitución para establecer que los Subsecretarios deben reunir los mismos requisitos que se exige a los Ministros. A su juicio, habría que introducir en el 72 N° 5 la expresión “Subsecretarios”, a fin de establecer, también, que el Presidente de la República puede nombrar a su voluntad a los Ministros de Estado, Subsecretarios y Oficiales de la Subsecretaría, manteniendo esta última expresión que tiene un carácter muy técnico y especial, incluso dentro de la ley de Presupuestos. Pero cree que es preciso incorporar a dicha norma a los Subsecretarios, porque, de otra manera, éstos aparecerán en el texto del artículo 74, sin que hayan sido mencionados antes en parte alguna de la Constitución.

El señor SILVA BASCUÑÁN aclara que esta situación se debe a que antes el Subsecretario se denominaba Oficial Mayor de la Subsecretaría.

El señor ORTUZAR (Presidente) resumiendo la discusión, expresa que el texto del proyecto de ley quedaría aprobado sobre la base de las siguientes ideas:

Un artículo 1° sustituiría al número 5 del artículo 72 de la Constitución señalando entre las facultades del Presidente de la República la de nombrar, a su voluntad, a los Ministros de Estado, Subsecretarios y Oficiales de Subsecretaría.

A continuación, se sustituirían los artículos 73 y 74 por los siguientes:

“Artículo 73.— El número de los Ministros, sus respectivos departamentos y la forma de subrogación serán determinados por la ley”.

“Artículo 74.— Para ser nombrado Ministro o Subsecretario se requieren las calidades que se exigen para ser Diputado”.

En seguida, vendría la modificación a la Ley Orgánica de Ministerios, redactada en los siguientes términos:

“En los casos de ausencia, enfermedad, renuncia, suspensión o inhabilidad de un Ministro de Estado, lo reemplazará como Ministro subrogante y mientras el Presidente de la República no haga designación expresa, el Subsecretario titular de la respectiva Cartera. La subrogación no podrá prolongarse por más de 30 días.

“En los Ministerios en que hubiere más de una Subsecretaría, la subrogación corresponderá al que sirva la Subsecretaría de más antigua creación, salvo en el caso del Ministerio de Defensa Nacional, cuyo Ministro será subrogado por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

“Los Ministros subrogantes no serán considerados para la aplicación de la norma contenida en el artículo 66 de la Constitución Política del Estado”.

—Se aprueba.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL LARRAÍN CRUZ  
Secretario Accidental

Oficio N° 236.

Santiago, 11 de junio de 1974.

La Comisión de Reforma Constitucional ha considerado con especial interés el proyecto de decreto ley que modifica la Ley Orgánica de Ministerios en lo relativo a la subrogación de los Ministros de Estado y respecto del cual, US. ha tenido a bien solicitarle su opinión.

La Comisión tuvo oportunidad de escuchar al señor Subsecretario de Justicia, Capitán de Navío (J) don Mario Duvauchelle, quien le dio a conocer los fundamentos de esta iniciativa.

Por otra parte, tuvimos la ocasión de imponernos de las observaciones formuladas a este proyecto por las distintas Secretarías de Estado.

Con estos antecedentes, me es grato expresar a US. que la Comisión concuerda con los fundamentos del proyecto en referencia y que las modificaciones que os sugiere tienen por objeto, por una parte, adecuarlo a las normas constitucionales respectivas y, por otra, mejorar su redacción.

A la mayoría de la Comisión le ha parecido conveniente que las normas de subrogación de un Ministro de Estado no estén contempladas en detalle en la Constitución Política, sino que ellas, por su naturaleza, deben más bien, ser materia de ley. Ello les da, además, la flexibilidad necesaria para que puedan ser modificadas con facilidad si las circunstancias en el futuro así lo aconsejan.

Pero, por otra parte, considera indispensable que haya en la Constitución la correspondiente referencia a la forma cómo debe efectuarse la subrogación, a fin de que la norma legal no puede ser objetada de inconstitucional.

Puesto que la subrogación de un Ministro de Estado va a efectuarse, como norma general, por el Subsecretario de la respectiva Cartera, nos ha parecido indispensable que el cargo de Subsecretario tenga existencia constitucional y que para desempeñarlo se requieran las mismas calidades que se exigen para ser Ministro de Estado.

A todo lo anterior obedecen las modificaciones que os proponemos a los artículos 72 N° 5, 73 y 74 de la Constitución y que se comprenden, por lo demás, con su sola lectura.

Con respecto al texto del artículo 1° de la Ley Orgánica de Ministerios que sometemos a vuestra consideración, puede decirse que salvo modificaciones de mera redacción, es igual al propuesto por US., con la sola excepción que esta Comisión ha acogido la proposición formulada por el señor Ministro de Defensa Nacional, a fin de que la subrogación, en el caso de este Ministerio, se efectúe por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

En mérito de las consideraciones que preceden, tenemos el honor de proponeros a la aprobación del texto del decreto ley que US. ha tenido a bien someter a nuestra consideración, en los siguientes términos:

#### PROYECTO DE DECRETO LEY

"Artículo 1°.— Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política del Estado:

a) Intercalase en la atribución 5ª del artículo 72, a continuación de las palabras "Ministros de Estado" y precedida de una coma (,) la siguiente: "Subsecretarios";

b) Sustitúyese el artículo 73, por el siguiente:

“Artículo 73.— El número de los Ministros, sus respectivos departamentos y la forma de subrogación serán determinados por la ley.”;

c) Intercálase en el artículo 74, después de la palabra “Ministro”, la expresión “o Subsecretario”.

Artículo 2º.— Sustitúyese el inciso final del artículo 1º del Decreto N° 7.912, de 30 de noviembre de 1927, Ley Orgánica de Ministerios, por los siguientes:

“En los casos de ausencia, enfermedad, renuncia, suspensión o inhabilidad de un Ministro de Estado, le reemplazará como Ministro subrogante y mientras el Presidente de la República no haga designación expresa, el Subsecretario titular de la respectiva Cartera. La subrogación no podrá prolongarse por más de treinta días.

En los Ministerios en que hubiere más de una Subsecretaría, la subrogación corresponderá al que sirva la Subsecretaría de más antigua creación, salvo en el caso del Ministerio de Defensa Nacional, cuyo Ministro será subrogado por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Los Ministros subrogantes no serán considerados para la aplicación de la norma contenida en el artículo 66 de la Constitución Política del Estado.”.

Devuelvo a US. los antecedentes que tuvo a bien adjuntamos para el mejor conocimiento de esta materia.

Acordado por la Comisión Constitucional en sesiones de 28 de mayo y 11 de junio del presente año.

Dios guarde a US.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL LARRAÍN CRUZ  
Secretario Accidental

AL SEÑOR  
MINISTRO DE JUSTICIA  
DON GONZALO PRIETO G.  
PRESENTE.

**REPÚBLICA DE CHILE**

**ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

**SESIÓN 45ª, CELEBRADA EN JUEVES 13 DE JUNIO DE 1974**

Lectura de la cuenta

Designación de miembros de la Subcomisión encargada del estudio de lo contencioso administrativo

Continúa la discusión del Capítulo Preliminar de la nueva Constitución Política del Estado

“Bien común” y “Estado de Derecho”

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Sergio Díez Urzúa, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario subrogante, el señor Rafael Larraín Cruz.

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

### **CUENTA**

El señor LARRAÍN (Secretario Subrogante) da cuenta de los siguientes oficios recibidos por la Secretaría:

1.— De la Sección Asuntos Culturales de la Embajada de Venezuela, con el que remite nueve ejemplares de la Constitución Política de Venezuela, atendiendo a una solicitud de esta Comisión Constituyente.

—Se manda agradecer.

2.— Del señor Subdirector de Relaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, don Leonidas Irrarrázaval, con el cual da respuesta a un oficio de esta Comisión e informa que ha solicitado los antecedentes acerca del sistema electoral francés al señor Embajador de Chile ante esa República.

—Se manda archivarlo.

3.— Del Director de Servicios Centrales del Ministerio de Relaciones Exteriores, don Manuel Sánchez N., con el que comunica que de acuerdo a una petición de esta Comisión, ha procedido a enviar la documentación que se solicita a los profesores señores Jaques Cadart y Roland Drago, residentes en París.

—Se manda archivarlo.

4.— Del señor Secretario de la Subcomisión encargada del estudio de las leyes sobre Inscripciones Electorales y General de Elecciones y del Estatuto de los Partidos Políticos, con el que comunica la designación, como miembros permanentes de ese organismo, de los señores Andrés Merino Espiñeira y Fernando Montaldo Bustos.

—Se manda archivarlo.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente a la Comisión que en sesión anterior se dio cuenta de un oficio del General Julio Canessa, Jefe del Comité Asesor de la Junta de Gobierno, con el cual remite un documento que se denomina "Análisis y Proposiciones para la Organización de la Estructura Superior de la Administración Pública". Este documento, que es muy extenso, es un estudio que contiene una proposición de un esquema básico de organización de la Administración Pública en su conjunto, así como las ideas matrices para delimitar el campo de acción de los Ministerios y un esquema de la organización interna de los mismos. Se solicita al respecto la opinión de los distintos Ministerios y de diferentes servicios del Estado y la de la Comisión Constituyente.

Agrega que en esta etapa no sería procedente que la Comisión se abocara al estudio de este documento, y sugiere dar respuesta en este sentido al Presidente del Comité Asesor de la Junta, señalándole que si una vez elaborado el anteproyecto correspondiente tiene alguna incidencia constitucional, no habría inconveniente por parte de la Comisión para entrar a



su conocimiento en la parte pertinente.

—Se acuerda adoptar tal predicamento.

A continuación el señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que está pendiente la formación de la Subcomisión que debe estudiar lo relacionado con los tribunales administrativos y sugiere la conveniencia de que en la próxima sesión se procediera a la designación correspondiente, para lo cual solicita que cada miembro proponga un nombre. Sobre este particular, propone al señor Ricardo Martín, quien es profesor de Derecho Procesal, y que tiene experiencia en la materia, siendo, además, asesor del Ministro de Justicia.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que corresponde, en seguida, seguir ocupándose del Capítulo 1 de la Carta Fundamental.

La Comisión había acordado tomar como base de discusión una indicación formulada por la Mesa, que en cierto modo resumía los puntos de vista de las diferentes indicaciones que presentaron los señores Díez, Evans y Silva Bascuñán y que se transcriben en las actas N.os 37 y 38.

A su vez, el señor Guzmán había quedado de formular una proposición respecto de dicho artículo, la que ya hizo llegar a la Mesa.

El inciso primero del artículo 1º, en los términos en que ha sido aprobado, dice textualmente:

“El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones, y su administración será funcional y territorialmente descentralizada”.

En seguida, los incisos segundo y tercero de la indicación de la Mesa decían:

“Su misión es servir a la comunidad nacional y promover el bien común; dar protección eficaz a los derechos inalienables de la persona humana y procurar su pleno desarrollo a través de su activa participación en la vida social, cultural, cívica y económica del país”.

“El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza una adecuada autonomía”.

El señor GUZMÁN propone sustituir esos incisos por los siguientes:

“La misión del Estado es promover el bien común, entendido como el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, lograr su plena realización espiritual y material, dentro de las posibilidades existentes.

“Para alcanzar lo anterior, el Estado asegura respeto y protección eficaz a los derechos inalienables que arrancan de la naturaleza humana; reconoce la existencia y ampara la formación y el desarrollo de las sociedades intermedias legítimas entre el hombre y el Estado, garantizándoles una adecuada autonomía; y favorece la participación individual y social en los diversos campos de la vida del país”.

El señor DIEZ estima que es preciso afinar la redacción, porque tanto la indicación de la Mesa como las proposiciones de los señores Guzmán, Evans, Silva Bascuñán y la suya están dentro del mismo propósito.

En principio, como disposición constitucional, no le agrada la redacción pues la encuentra demasiado declarativa. Considera muy positivo que la Constitución diga que la acción del Estado se halla encaminada al bien común. Pero el resto

de la indicación del señor Guzmán tiene la problemática de una definición filosófica. Prefiere, en lo que respecta a todos los conceptos como bien común, orden público y buenas costumbres, mantener el criterio fundamental de latitud, para que estos términos tengan el sentido que cada generación les vaya dando, ya que se está elaborando una Constitución que va más allá de quienes trabajan en su confección. Estima que no se puede separar el bien común del desarrollo pleno de la personalidad humana, idea que, a su juicio, debería recoger la definición de bien común en forma breve y concisa.

Por eso, en la proposición suya se limita a declarar que: "La acción del Estado está encaminada al bien común, a procurar un desarrollo pleno de la personalidad humana y a asegurar su libertad y el respeto a su dignidad". En esta redacción está contenida la finalidad del Estado que es "encaminar hacia el bien común". Está el concepto explicativo de que el bien común debe procurar el desarrollo pleno de la personalidad humana. Y como "procurar el desarrollo pleno de la personalidad humana" puede prestarse para una acción del Estado que no respete, con el pretexto de desarrollarla plenamente, ni su dignidad ni su libertad, se establecen las dos limitaciones a la acción del Estado, en la evolución que pueda tener el concepto de bien común: asegurar la libertad y respetar la dignidad del ser humano.

Sujeto a estos fines y sometidos a la filosofía de ellos —el desarrollo pleno de la personalidad, asegurando su libertad y respetando su dignidad—, se deben adoptar las medidas para remover los obstáculos a fin de lograr una efectiva participación de todos en la vida social, económica y cultural del país. Es decir, siempre sujeto a la limitación de respetar el pleno desarrollo de la personalidad humana, asegurando su libertad y respetando su dignidad.

En seguida, hace notar que en su indicación hay una frase que no figura en la redacción del señor Guzmán, que es la de propender a una equitativa distribución de la renta nacional, también sujeto al concepto anterior: del respeto a la libertad y a la dignidad.

Estima importante en un Estado moderno, que cada vez tiene mayores funciones —el mundo se ve enfrentado a la escasez de alimentos y las posibilidades de vida material son más difíciles para el hombre—, tender a una equitativa distribución de la renta nacional, sin que ello signifique reprimir la libertad, la dignidad ni entorpecer el pleno desarrollo de la personalidad humana. De manera que, esta frase, que por sí sola podría justificar o podría prestarse para decir que el Estado repartirá la riqueza o establecerá un régimen comunitario, tiene lógica siempre y cuando esté sujeta a lo anteriormente expuesto.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que le parece que lo pro-puesto por los señores Díez, Ortúzar y por él, está más de acuerdo con lo que ya está incorporado en la Constitución como definición. La pro-proposición del señor Guzmán es a su juicio demasiado discursiva y explicativa, pues contiene una serie de elementos que cabe dar por supuestos o dejarlos a la libre interpretación y cuyo desarrollo es excesivo. Por eso es partidario de disminuir el número de palabras para llegar precisamente a lo propuesto en esas indicaciones, pues se ciñe mucho más a lo que ya está incorporado a la Constitución, lo que considera satisfactorio.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente, antes de continuar la discusión de esta materia, que el señor Evans le pidió que lo excusara de no concurrir a esta sesión por tener impedimentos inamovibles, y que él es partidario —y le hizo hincapié en que lo señalara— de una redacción como la que ha propuesto la Mesa o el señor Díez, que es muy similar. La verdad es que la Mesa, agregó el señor Ortúzar, ha tenido en cuenta ésta y otras indicaciones para formular la suya.

Personalmente, cree que la indicación del señor Guzmán podría servir para el prólogo de la Constitución porque ahí sí que tiene mucha importancia definir el concepto de bien común, y limitarse en el articulado a expresar simplemente los fines del Estado en forma escueta y normativa, sobre todo después de haber escuchado al Profesor Soler, que en verdad, a todos dejó profundamente inquietos y preocupados en el sentido de emplear términos que son un poco amplios y se prestan para diferentes interpretaciones en la normativa constitucional, cuando no son propiamente normativos, sino más bien discursivos.

El señor OVALLE dice que tiene una posición totalmente distinta de la de los señores Díez, Silva y parece que también con la del señor Guzmán. Cree que si se va a incorporar un preámbulo a la Constitución en el cual se procurará fijar los conceptos fundamentales que han orientado este trabajo, y la filosofía que los ha animado, existe una razón aún mayor que las teóricas o doctrinarias que se pudieran dar para eliminar de la Constitución, dentro de lo posible, todo aquello que no responda a la estructuración de los órganos del Estado chileno.

Expresa que ha leído algunas cartas constitucionales y ha advertido que en ninguna de ellas se establecen los fines del Estado como norma constitucional, sin perjuicio de que dichos fines fluyan de la estructura que se da en esas cartas. Es más, algunos tratadistas sobre teoría del Estado han analizado el asunto en orden a si los fines del Estado deben estar expresados o no en las Constituciones, y en su mayor parte han llegado a la conclusión contraria a la que parece que se tiene en esta Comisión.

Estima que la Constitución tiene un fin preciso: dar estructura a los órganos del Estado. Por ello, es contrario a incorporar en el texto constitucional estas materias. Por consiguiente, no debería hablarse de la misión de los fines del Estado en el articulado de la Constitución. Considera que la solución a que se había llegado en sesiones anteriores en orden a considerar en principio la redacción de un preámbulo que se incorporaría a la Constitución, viene en su auxilio, porque es allí donde precisamente se deben incorporar conceptos como los que ha traído el señor Guzmán.

Sin perjuicio de detalles de redacción, le parece que la indicación del señor Guzmán es de extraordinario valor por su claridad y comprensión, pero no para estar incorporada en la Constitución misma sino en el preámbulo.

A su juicio, la Constitución debería limitarse a consagrar los aspectos estructurales del Estado chileno, y de allí que proponga —aun cuando de partida ve que su posición es minoritaria, pero quiere dejar a salvo su opinión— que se eliminen de las disposiciones constitucionales, las referencias o preceptos relativos a definiciones doctrinarias como las que se pretenden incorporar en el inciso segundo del artículo 1º de la Constitución Política del Estado.

El señor GUZMÁN cree que hay dos problemas diferentes: uno, el de si la misión o finalidad del Estado desde el punto de vista conceptual se debe incluir en el texto normativo de la Constitución o si se reserva para el preámbulo y, otro, respecto de los términos en que debería hacerse tal inclusión. Acepta incorporar en la Constitución una norma en tal sentido, pero condicionando la forma en que ello se haga. Es decir, si se incluye en términos de precisar exactamente el contenido, la jerarquía y la relación de los conceptos en la forma en que ha procurado hacerlo en su indicación u otra que respete esa orientación, es partidario de consagrar la norma. Cree que su indicación contiene un conjunto de conceptos los suficientemente amplios y ricos como para orientar lo que es el texto constitucional que bien vale la pena que estén considerados en el artículo 1º.

Estima que es sujetarse demasiado a la estructura tradicional de las Constituciones el hecho de sostener que no se puede llevar al texto constitucional mismo algunas definiciones en materias capitales y claves, nada menos como la misión del Estado, que es lo que se procura estructurar.

No encuentra ningún inconveniente en abstraerse de lo que pueda ser la tradición o el hábito en esta materia y consagrar en el texto constitucional una definición más precisa y exacta de estos conceptos básicos. De no proceder así, es partidario de no hacer referencia alguna al bien común ni a los demás conceptos que se han señalado, y ahí sí que se inclina por la posición del señor Ovalle de reservarlos al preámbulo del nuevo texto constitucional e incorporar en su articulado sólo lo relativo a la estructura del Estado.

Quiere, sin embargo, dar una breve explicación y fundamentación de lo propuesto porque tal vez sea útil y conveniente para los señores miembros de la Comisión.

En primer lugar, estima que la finalidad del Estado es una, y no puede ser más que una: promover el bien común. Esa es la finalidad única que tiene el Estado.

Ahora, el concepto de bien común tiene, por desgracia, interpretaciones distintas, que lo hacen contradictorio y que admite las más variadas aplicaciones prácticas, de acuerdo con los cambios históricos que se vayan presentando, sin que sea una concepción según la cual haya que mantener una legislación o forma de Gobierno rígida. Pero cuando se emplea la expresión "bien común" hay que decir qué se entiende por él. Hay palabras, agregó, que tienen un sentido unívoco en el lenguaje, en las que todo el mundo entiende lo mismo, pero hay otras en que la gente entiende cosas distintas. Entonces, si se usan sin precisarlas, resulta que no se está diciendo nada.

El concepto de bien común, entendido como el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad lograr su plena realización espiritual y material, define toda una concepción de la sociedad en muy pocas palabras y precisa en qué sentido se entiende el bien común: como fin del Estado.

Agrega que procuró recoger en su indicación todas las ideas envueltas en los otros proyectos, de manera que más que una proposición alternativa, la entendió como un proyecto que refunde esas ideas y conceptos. En la idea de "permitir a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad lograr su plena realización personal" está implícita la noción de que el Estado se debe a toda la comunidad nacional y no a una parte de ella, pero esto expresado en términos más precisos a propósito del concepto del bien común. El bien común se orienta a la comunidad entera, pero al mismo tiempo no desconoce y deja a salvo el bien personal de cada uno de sus integrantes, lo cual en el concepto totalitario del bien común desaparece por entero. De manera que existiendo dos concepciones de bien común enteramente antagónicas bajo el mismo nombre, el bien común del colectivismo y el bien común del liberalismo, en una, desaparece por entero el bien de la persona como algo que hay que preservar y, en la otra, el bien común se entiende como la simple suma de los bienes individuales y no como la generación de un conjunto de condiciones sociales que va a requerir, por lo tanto, de la acción mancomunada de todos los integrantes de una comunidad. Existiendo, entonces, concepciones absolutamente diferentes, cree que hay que definir en qué sentido se está incorporando este concepto, porque tiene varios. Haciendo la salvedad de que esta concepción, como cualesquiera de las otras, admite la más variada y cambiante aplicación histórica según las necesidades lo vayan exigiendo, expresa que lo que no admitiría es la suposición de que el bien común es una simple suma de bienes individuales que cada cual persigue con independencia

del de los demás, y tampoco que se trata de un bien de la colectividad que va a excluir el respeto que hay que tener por el bien de cada una de las personas que la integran, como un ser que tiene una dimensión espiritual que hay que respetar, porque ella trasciende lo meramente histórico o temporal.

De manera que, en esta primera noción del concepto de bien común, cree que se excluye de ella precisamente lo que se quiere que quede fuera, cuando se dice que la misión del Estado es promover el bien común. Queda fuera, desde luego, la idea de que el Estado pudiera estar al servicio de una parte de la comunidad nacional.

La experiencia política de los últimos años arroja la conclusión de que el derecho tiende a ser desprestigiado por sus adversarios por la idea de que no logra plasmar en la realidad práctica lo que declara en su letra y se pretende que esto sea una fuente de desprestigio para el derecho. Así, por ejemplo, la idea o la noción de la igualdad ante la ley era desacreditada porque era evidente que había desigualdad de oportunidades o de realidad ante la vida. Entonces, se pretende presentar al derecho como letra muerta.

Y si se entiende el bien común como una especie de concepto utópico o ideal en que todos se van a desarrollar en plenitud, sería muy fácil decir "que en una sociedad, no se está logrando el bien común". Por eso, le parece que el concepto "dentro de las posibilidades existentes", contenido en su indicación, aunque es enteramente novedoso, audaz y hasta insólito dentro de un texto constitucional, tiene mucha importancia para destacar en qué sentido deben entenderse estos conceptos: como caminos hacia un objetivo que se señala. El Derecho no puede desconocer las limitaciones que las posibilidades existentes imponen a su plenitud, ni pierde por ello su validez. No se puede sostener en un momento dado que porque no se estén desarrollando plenamente todos los seres humanos de una comunidad, ese Estado no está cumpliendo con su finalidad y que el Gobierno que lo encarna es ilegítimo. El problema de las posibilidades existentes cree que ha estado de tal manera olvidado en las críticas que se le hacen al Derecho, que le parece oportuno destacarlo e incorporarlo al texto constitucional, para que quede muy en claro, desde el comienzo, que este concepto no pierde validez por la circunstancia de que en un momento dado las posibilidades existentes no permitan su plenitud ya que nunca la van a permitir por la condición imperfecta de la naturaleza humana.

Ahora bien, lo que procura el inciso siguiente, agrega el señor Guzmán, es desentrañar conclusiones que, se derivan de este concepto y que, a la vez son requisitos para que se llegue a él; son derivados, porque el fin es uno: promover el bien común. Para promover el bien común es indispensable el respeto a los derechos fundamentales que arrancan de la naturaleza humana. Le parece que el concepto de naturaleza humana es importante como orientador de cuáles son estos derechos que subyacen bajo los términos de libertad y dignidad. Sabe que el señor Díez entiende lo mismo que él, pero teme que la precisión de que existen derechos inalienables que arrancan de la naturaleza humana es importante, porque también define toda una concepción del hombre que va más allá de todos los cambios históricos que puedan producirse. Va justamente a lo que no cambia, a que el ser humano tiene derechos inalienables que arrancan de su naturaleza humana y que estos derechos son inmutables, idea que, por lo demás está expresada de alguna manera en la proposición del señor Evans, la que considera fundamental como requisito para llegar al bien común o como derivado del bien común.

La segunda derivación pretende refundir o recoger el concepto contenido en el inciso tercero del proyecto de la Mesa, que se refiere a las sociedades intermedias. Señala, justamente, que "reconoce la existencia y ampara la formación y el desarrollo de las sociedades intermedias legítimas entre el hombre y el Estado, garantizándoles una adecuada autonomía".

Con esta redacción ha querido, en primer lugar, distinguir, sin necesidad de recurrir a conceptos filosóficos, la realidad de dos tipos de sociedades intermedias. Las que son necesarias y naturales, en que el Estado sólo reconoce su existencia, como es el caso de la familia, y todas aquellas otras que la filosofía política llama voluntarias, pero que, en el fondo, son las que se van manifestando, dada la complejidad creciente de la sociedad, como necesarias u oportunas, para ser más preciso, en cada momento histórico.

En cuanto a la familia, el Estado, antes que ampararla o desarrollarla, debe reconocer su existencia como algo necesario y consubstancial a la naturaleza humana. En cambio, el Estado simplemente ampara la formación y el desarrollo de todas aquellas sociedades intermedias que la realidad compleja social va requiriendo. Referirse a "las sociedades intermedias legítimas", le parece también una precisión útil, así como adicionar esa idea estableciendo la relación "entre el hombre y el Estado" a fin de que se entienda que se está refiriendo precisamente, a las sociedades intermedias. Sabe que todos entienden el concepto, pero con esta frase —"sociedades intermedias legítimas entre el hombre y el Estado"— también, con muy pocas palabras, se sitúa perfectamente el concepto. A continuación, se agrega la frase "garantizándoles una adecuada autonomía", idea que figura también dentro de la indicación de la Mesa.

Respecto de esta segunda derivación se reconoce el concepto de lo que tradicionalmente se ha llamado el principio de subsidiariedad. Sin recurrir a este término, queda también su contenido incorporado a la Constitución, como clave de una sociedad libertaria y orgánica desde el punto de vista social y no de una sociedad atomizada por el Estado.

Finalmente, se hace una tercera derivación del bien común al decir que el Estado "favorece la participación individual y social en los diversos campos de la vida del país", lo que sin duda nuestra época exige, situación que está contemplada en las demás indicaciones. Ha distinguido también la naturaleza de esta participación, como individual y social, porque cree que son dos manifestaciones distintas que debe contemplar y desarrollar el concepto de bien común. Son dos formas diferentes de participar. Se ha dicho muchas veces que el sufragio viene a ser como el mínimo de la participación individual. La participación social viene a ser, precisamente, la de todas las sociedades intermedias cuya existencia o cuya formación se ha reconocido o amparado inmediatamente antes. Y para estos dos tipos de participación se dejan abiertos los diversos campos de la vida del país que son muy amplios y pueden cambiar enormemente.

Reconoce que en esta redacción faltaría un concepto que no está englobado y que bien se pudiera discutir y comprender como parte de él: la misión del Estado respecto de la distribución equitativa de los bienes del país.

Ha querido dar una explicación porque cree que siempre es necesario fundamentar los proyectos que se presentan para que más o menos se entienda por qué se ha concebido en esa forma.

Como tampoco tiene ningún orgullo de autor, también se inclinaría por una proposición semejante, porque la de él es susceptible de mejoramiento. Pero, reitera: o se definen los conceptos con precisión y se jerarquiza con exactitud desde el punto de vista conceptual, o prefiere no recurrir lisa y llanamente a ello. En este caso, se inclinaría por una tesis semejante a la que participa el señor Ovalle.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que desea hacer un pequeño paréntesis —está seguro de interpretar el sentir de todos los miembros de la Comisión—, para saludar y felicitar a la señora Alicia Romo —quien se

incorpora en este instante a la Sala— por su designación como Directora de la Dirección de Industria y Comercio, deseándole toda clase de éxitos en su misión. Está cierto de que tal labor la cumplirá sin perjuicio de sus funciones como miembro de esta Comisión.

La señora ROMO agradece las palabras del señor Presidente.

El señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta que reconoce que el señor Ovalle ha renovado una opinión que ya antes había manifestado. Agrega que a pesar de que la mayoría se ha expresado en forma contraria, debe reconocer la importancia del planteamiento que él ha formulado. Sin embargo, le parece que ese planteamiento conduce a mantener una visión que dos siglos han demostrado que era insuficiente para dirigir la realidad política.

Desde la Revolución Francesa ha surgido un pensamiento según el cual el ordenamiento jurídico positivo es una técnica cada vez más perfecta como instrumentada al servicio de los fines del Estado, pero completamente divorciada de toda apreciación de valor social, filosófico, de metas, de contenidos, en relación a la conducción de la vida social. Cree que precisamente dentro de esa idea el ordenamiento jurídico positivo llegó a una perfección técnica extraordinaria.

No cree que se haya llegado nunca ni que se vaya a llegar más adelante a tanta perfección técnica desde el punto de vista del ordenamiento jurídico positivo. Cree que nuestro país, salvo en materia de tribunales administrativos, que es el gran vacío que existía, había llegado a una gran perfección en ese aspecto. Pero se demostró, en una forma dura para Chile, que un ordenamiento jurídico positivo que no dé seguridades en cuanto a propender a los valores esenciales de la conducta de la vida política no es suficiente. Eso es lo que se quebró. Hubo una sociedad en la cual sus aspiraciones y las de sus hombres no estaban suficientemente proclamadas y aseguradas. Entonces venía a resultar sólo un movimiento técnico que cuando tuvo la prueba del desvalor, de la falta de valores colectivos, cayó y se derrumbó.

Cree que precisamente la experiencia de los tres años de la Unidad Popular fueron justamente el fracaso de una serie de instituciones que no se habían preocupado de expresar, en términos realmente sustanciales y obligatorios, sus metas. Por eso, es partidario entusiasta de que, no sólo en el preámbulo, sino en el primer capítulo de la Constitución se den a conocer a la colectividad cuáles son los grandes marcos sustanciales en que el Estado se va a mover hacia el bien colectivo. Por eso, también, se inclina con entusiasmo a que en este capítulo se haga una síntesis filosófica y sociológica que permita poner de relieve que no cualquiera forma de gobernar al Estado es algo que pueda ser aceptado en la vida colectiva y que el gobierno de Estado no es un simple movimiento de textos constitucionales y legales, sino que es una meta profunda de felicidad relativa que en el mundo se pueda, obtener y hacia la cual el Estado debe marchar.

Por eso, suscribe la idea de que, estando en general de acuerdo con estas ideas esenciales y estando bastante bien expresadas en la proposición que ha hecho el señor Presidente, en que ha tomado en cuenta las soluciones de los demás miembros de la Comisión y estando, además, bastante cercana en los aspectos más sustanciales a la Constitución actual, se dé ella por aprobada, sin perjuicio de revisión posterior.

En todo caso, cree que existe una idea en la proposición del señor Guzmán que debe ser considerada y que se refiere a incorporar en la Carta no sólo la referencia al bien común sino que una definición de lo que por él se entiende.

Hay quienes estiman que la interpretación, la concepción de bien común es

unívoca; o sea, que hay sólo una manera aceptable de considerar lo que es, en realidad, el bien común. Cree que la definición que recoge el señor Guzmán es en cierta manera la clásica y, en realidad, la celebra y considera muy feliz.

Pues bien, agregó, el señor Silva, si es unívoca la concepción de bien común, si hay una sola manera legítima y lógica de comprenderlo, entonces pregunta ¿para qué colocar esa definición en el texto? Ahora si se considera que la definición de bien común también se presta a distintas interpretaciones, algunas de las cuales precisamente contrarias a lo que debe entenderse por tal, se inclinaría por consagrar esa definición de bien común en el texto de la Constitución, tal como ha sido concebida.

Por lo tanto, propone que se dé por aceptada, en principio, la proposición del señor Presidente en este punto y que se limite el resto de la discusión a este aspecto: a si se coloca una definición de bien común, una especie de síntesis sociológica de la sociedad política en el texto constitucional, como lo propone el señor Guzmán.

El señor OVALLE expresa que no hubiera querido volver sobre el planteamiento que formuló en orden a que se eliminaran de la Constitución Política las definiciones de los fines del Estado y otras materias puramente doctrinarias y no dispositivas. Pero, agrega, algunas expresiones del profesor Silva le obligan a hacerse cargo de ellas, para no dejar flotando ante esta Comisión la idea de que su proposición se refiere a problemas que han sido superados hace doscientos años. Lo que pretende es todo lo contrario.

Continúa precisando lo que sigue: cree que el profesor Silva está en un error, desde su punto de vista, cuando sostiene que por la circunstancia que en la Constitución se consagren los mecanismos de gobierno y las estructuras de sus órganos y no declaraciones de orden filosófico y doctrinario se vaya a prescindir de la filosofía que inspira a dichos mecanismos. Por el contrario, estima que todo texto constitucional, especialmente cuando trata del capítulo que es fundamental en las Constituciones, como es la protección a los derechos del hombre, a su dignidad, a los derechos sociales, está siendo la consecuencia de una posición filosófica previa que lo informa y que, a través de los mecanismos que crea, lo define.

Por eso mismo, de ninguna manera es aceptable, desde su punto de vista, que se vaya a pensar que la proposición que formula está inspirada precisamente en lo contrario: en la ausencia de una filosofía. Es que están, en su opinión, tan claros los conceptos filosóficos que los inspiran y pueden expresarse con tanta latitud y precisión en el preámbulo, que no es necesario transformar un texto constitucional en lo que él llama un verdadero texto explicativo de estudio. Pero, de ninguna manera, pretende, al eliminar de la Constitución dichos preceptos o declaraciones, que esos conceptos filosóficos queden al margen del trabajo constitucional de esta Comisión.

Por otra parte, cree que el señor Silva está en un error también cuando piensa que Chile demostró que, por la ausencia de estas precisiones teóricas dentro de la Constitución, se llegó a lo que ocurrió al país en los tres años de Gobierno del señor Allende. Todo lo contrario. Cree que la presencia de algunos conceptos tan básicos, como la dignidad del hombre, la institucionalidad democrática, la autonomía del Poder Judicial, es decir, aquellos valores que son trasunto de una posición humanista, a pesar de que en la Constitución no se declaraban, pero que estaban involucrados en todo su contexto, permitió que el país saliera del Gobierno de Allende. Porque el Gobierno de Allende habría incurrido en las mismas tropelías con esas declaraciones o con cualquiera otras, porque no fue la Constitución la que falló sino que fueron los chilenos los que fallaron. Y, es más. Cree que el Gobierno de Allende, con declaraciones como las que se quieren incorporar a la Constitución, habría



encontrado nuevos pretextos de acción y especialmente en la declaración que se quiere incorporar en orden a que el Estado debe velar algo así como por la buena distribución de la renta nacional, habría encontrado mayores pretextos aún para incurrir en abusos de esa naturaleza.

Por lo tanto, estima que la incorporación de un preámbulo al texto constitucional va a dar la oportunidad de fijar precisamente la posición filosófica y con claridad las intenciones de esta Comisión de Reforma Constitucional y las bases en que se quiere fundar la estructura del Estado chileno. Por eso es que de la Constitución deben eliminarse estas disposiciones que naturalmente concurren a formar posiciones antagónicas en lo relativo a la interpretación del espíritu de esta Comisión.

El señor SILVA BASCUÑÁN pregunta al señor Ovalle si a su juicio tiene el mismo valor jurídico en sus proyecciones positivas e institucionales colocar una determinada apreciación en el preámbulo o en el contenido dispositivo de la Constitución, porque en su concepto ahí está todo el problema.

El señor OVALLE responde que si el señor Silva habla del mismo valor jurídico, en su opinión, lo tiene. Si él habla del mismo valor práctico, le dice que también lo tiene. Y así por ejemplo si en la futura Constitución se consagra esta declaración en forma de precepto y se la incorpora en el preámbulo, ¿cuándo se va a notar, por ejemplo, que una ley es contraria al bien común? ¿Cuándo se va a advertir la oposición entre el bien común y la ley que se estime contraria al bien común? Se va a advertir sólo —donde sea que esté la disposición— esa oposición, esa calidad contraria al bien común de la ley que se quiera atacar, cuando viole disposiciones constitucionales. Estima, por ejemplo, contraria al bien común una ley que cree privilegios, de cualquier orden, particularmente económicos. Si no se redactan las disposiciones sobre las garantías constitucionales con la comprensión y precisión necesarias, ese texto legal que cree privilegios, no siendo opuesto a una norma dispositiva de la Carta Fundamental, no podrá, en su opinión, ser atacado eficazmente, a menos que se entregue a los jueces una facultad tan amplia para juzgar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, que se corra el peligro de caer en la tiranía de los jueces. Si ese va a ser el propósito, cree que se correrá otro peligro, lo que es un problema aparte.

Por eso es que ve inútil incorporar un precepto de esa naturaleza en cuanto se pretenda obtener la perfectibilidad de la estructura constitucional y, por lo contrario, cree que daría mejores argumentos a quienes, pretendiendo torcer su espíritu, trataran de justificar abusos, como aquellos en que incurrió el Gobierno de Allende con normas semejantes. Seguramente se dirá que estando esos conceptos en el preámbulo de todas maneras podrá incurrirse en abusos; eso es efectivo, pero también se podrían cometer aún cuando no estén consagrados en ninguna parte y es, a su juicio, mucho más grave que se cometan cuando ellos se fundan en una disposición precisa de la Constitución.

Se remite a lo que dijo en esta ocasión y en las anteriores y, una vez más, invoca el criterio del profesor señor Soler, quien dio su opinión al respecto.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que es partidario de que se señalen los fines del Estado en el texto constitucional, sin perjuicio de que en el preámbulo haya una ampliación o explicación de esos conceptos, como el que desarrolló en forma tan acertada el señor Guzmán respecto del bien común. Después de todo lo sucedido en el país, de lo que aquí mismo se estableció en el memorándum sobre, ciertas ideas fundamentales que inspirarán a la Constitución, de lo que señaló la Junta de Gobierno en su declaración de principios y de lo que en este momento inquieta al pueblo de Chile, cree que si la Carta Fundamental no consagra los principios básicos respecto de la protección del ser humano y sus derechos y libertades se incurrirá en un

pecado de omisión.

No se puede prescindir de la realidad: el régimen anterior pretendió implantar la noción de que el hombre está al servicio del Estado y no el Estado al servicio del hombre. Es una idea que no se puede olvidar al hacer la Constitución. No sabe hasta qué punto puede sostenerse que preceptos relativos a que es misión del Estado servir a la comunidad, promover el bien común, proteger los derechos inalienables de la persona humana y procurar su desarrollo, son meramente programáticos, porque, desde ese punto de vista, habría muchas otras disposiciones de la Carta actual que lo serían mucho más y, también, mucho menos normativas.

En consecuencia, le parece que la solución está en una postura intermedia que satisfaga los planteamientos, en cierto modo, muy justificados del señor Ovalle y los que sustentan los demás miembros de la Comisión, en el sentido de considerar en el texto constitucional —por lo menos, en forma muy escueta y lo más normativa posible— los principios fundamentales del Estado, dejando para el preámbulo las explicaciones necesarias sobre el sentido del bien común y las demás que impliquen una ampliación de esos conceptos, los que, en el fondo, no son sino aquellos que se relacionan con la concepción humanista-cristiana del hombre y la sociedad. De esa manera se cumple, a su juicio, con uno de los propósitos señalados por el señor Guzmán, porque, por una parte, se indican los fines del Estado —siendo el principal y esencial el bien común— y, por la otra, hay una explicación de lo que debe entenderse por bien común. No cree que, al decir la Constitución en el artículo 1º que el objetivo del Estado es promover el bien común y definir este concepto en el preámbulo, pueda pretender alguien que en ambas partes se mencionan cosas distintas.

El señor GUZMÁN cree que el concepto de bien común es unívoco en el sentido de que no hay más que uno aceptable, pero no lo es en cuanto a que exista sólo uno. Es decir, en la realidad, en el hecho, no es unívoco. Naturalmente, en el terreno de los conceptos sí lo es, porque no hay más que uno verdadero y los demás son falsos, pero existen, como ocurre, entre otros, con la noción colectivista y la individualista. No le cabe la menor duda de que, dentro de la concepción y el desarrollo del pensamiento cristiano, la definición que aquí se propone goza de aceptación general, pero no para un marxista, colectivista o totalitario de cualquier género o signo, o para un liberal clásico. Eso es precisamente lo que quiere: que a ellos no les parezca aceptable, a fin de que su noción quede explícitamente descartada como admisible inspiración del Estado chileno.

En segundo término, hay que precisar y jerarquizar las ideas en términos de que ellas sean conceptualmente exactas —que es lo que aquí preocupa— y precisas. No se puede decir que la misión del Estado “es servir a la comunidad nacional, promover el bien común y dar protección eficaz a los derechos” colocando en un plano de equivalencia nociones que están, entre ellas, en una relación de fin a medio o de propósito a una consecuencia ulterior. Su validez le parece indiscutible y las ha recogido. Por eso ha dicho que es una tarea más bien de refundir, pero hay que ser muy exactos, pues en una Constitución existe el deber de serlo.

En seguida, el texto refundido de los incisos segundo y tercero del artículo 1º que presentó no es discursivo en absoluto. Es lo más breve que puede concebirse para contener un conjunto tan grande de conceptos. Cada palabra se ha pensado en términos de que su supresión eliminaría una idea importante que se desea recalcar. A su juicio, no puede considerarse discursiva una disposición por tener dos incisos y ocho líneas. Sí tendría ese carácter, si se dijera muy poco usando un lenguaje vulgar, “pura literatura”. Allí sí que se puede hablar, de ser discursivo. Cree que comparar este texto con lo que son, por ejemplo, varias de las garantías constitucionales, le parece que es

infinitamente menos discursivo, porque en mayor síntesis se contienen un tal número de conceptos —y procurando darles a ellos la adecuada jerarquía y entrelazamiento que conceptualmente tienen— que, honestamente no ve nada de discursivo. Cree que ha sido lo más preciso que se puede ser para redactar una disposición que contiene tanto concepto.

El señor Díez, agrega el señor Guzmán, le observa que, en realidad, los conceptos de "libertad" y "dignidad" no están explícitamente contenidos en esta proposición, no obstante que él entiende, al igual que el señor Díez, que están implícitos en el concepto del bien común y en el de derecho inalienable que arranca de la naturaleza humana. Pero no tiene ningún inconveniente, si se estima adecuado, en reforzar esta realidad y explicitarla, para hacerla todavía más clara. Se podría hacer perfectamente bien, de manera que resulte armonioso explicitar los conceptos de "libertad" y "dignidad" como manifestación de los conceptos que ya se han establecido, sin alargar por lo demás, más de una línea el texto. Cree que ocho líneas en el artículo 1º para tanto concepto, bien se justifica. No ve por qué esta reticencia o especie de que todo el resto de la Constitución fuera a ser extraordinariamente escueta. Teme que cuando se llegue a estudiar el derecho de propiedad y tal vez derechos menores, como el de organizar agrupaciones vecinales, habrá que encontrar disposiciones más largas. Cree que incluso se ha sido más discursivo a, veces en el proyecto de la regionalización en circunstancias que en el artículo primero que se estudia está la clave y la esencia del Estado. Por eso, le parece que es bastante breve.

El señor DIEZ dice que concuerda con el señor Guzmán en varias cosas. En primer lugar, en que la Constitución debe señalar con absoluta precisión cuáles son los conceptos filosóficos que la encuadran y que eso se desprende de la experiencia anterior.

Concuerda también con el señor Silva en cuanto a que la Constitución es absolutamente despersonalizada, fría y deshumanizada en el aparato jurídico nacido después de la Revolución francesa, que corresponde a un pensamiento liberal.

En otro orden, cree que el concepto de bien común merece estar en el artículo 1º de la Constitución y no le importa que tenga, dos, veinte o más líneas. En el texto del proyecto que propuso, agrega, aparece como redundancia asegurar la libertad y el respeto a la dignidad, porque quiere que mañana no se pueda, con el propósito de justificar la creación de condiciones que hagan posible a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad, su plena realización, de acuerdo con las posibilidades existentes, que se afirme que para poder cumplir el mandato constitucional para la mayoría del país, los gobernantes digan que se ven obligados a sacrificar la libertad o la dignidad de determinados grupos de personas. Por eso, insiste en que el bien común, que es el desarrollo de todos y cada uno y de su libertad y dignidad, debe quedar explicitado en la Constitución.

En segundo término, agrega que las proposiciones del señor Guzmán y la de él, en el fondo, son las mismas. Sin embargo, si bien le agrada la inclusión de algunos conceptos, como el de reconocer ciertas sociedades intermedias que el Estado debe fomentar y desarrollar, considera que el contexto del inciso segundo propuesto por el señor Guzmán es quizás un poco liberal. Un poco Estado estático, evitando que se comentan abusos. Un poco Estado que sólo asegura respeto y protección; un Estado en que se disminuye una función que le es nueva: remover los obstáculos para que el bien común pueda realizarse. Quizás si se podría considerar en la redacción propuesta por el señor Guzmán esta participación activa del Estado. Que el Estado no sólo proteja y asegure estos fines, sino que debe adoptar las medidas y remover los obstáculos, para lograr ese bien común, de manera que la misión del Estado tenga una

dinámica en esta redacción. No hay que contentarse con decir que su acción está encaminada al bien común, sino que hay que darle un cierto sentido dinámico a la acción del Estado, para volver a separarse, otra vez, del Estado liberal que hace caso omiso de los problemas de las sociedades intermedias o de los problemas económicos.

Finalmente, no es partidario de encabezar el inciso segundo estableciendo que "la misión del Estado es...", porque eso es teórico. El diría "su acción", porque ya se ha definido en el inciso primero cuál es el Estado. Es partidario de declarar entonces que la acción del Estado de Chile "estará encaminada al bien común"; o "está encaminado al bien común"; o "su acción deberá promover al bien común".

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que con el propósito de ir aunando un poco las opiniones, desea consultar al señor Guzmán si habría algún inconveniente para que en el preámbulo se contuviera la definición de bien común que él mismo ha propuesto en forma tan acertada; y en el texto constitucional simplemente la referencia de que es misión del Estado promover el bien común, con lo que se cumpliría el propósito señalado por el señor Guzmán. En su concepto, agrega, no hay ninguna diferencia en que la explicación de este concepto de "bien común" esté contenida en el artículo 1º o en el preámbulo. Entonces, para aunar opiniones, consulta si habría unanimidad para consignar en el artículo 1º la referencia simplemente al bien común y en el preámbulo la explicación de lo que es el bien común.

El señor GUZMÁN expresa que no está de acuerdo, porque no le atribuye al texto el mismo valor que al preámbulo. Cree que éste tiene valor tal vez un poco mayor, pero no demasiado similar al de los considerandos de un texto legal. Cree que, tal vez, tiene un valor interpretativo; pero, cuando se trata del elemento clave de la sociedad, que es el bien común, estima que debe estar definido en la Constitución. No basta que en el preámbulo se le haya definido, porque eso sí que se puede tomar como una declaración de principios de la Comisión Constituyente de la época, como una manifestación de voluntad de lo que se pensaba en ese entonces, pero que por algo se desgajó del texto. No queda atado a él. Entonces, le parece que sólo hay riesgos al hacerlo así. Y, en cambio, no ve ningún inconveniente en hacerlo como lo está proponiendo. Realmente, no ve cuál es el inconveniente de definir en la Constitución lo que se entiende por un concepto determinado. No ve por qué, si se están superando concepciones y tratando de crear, con la mayor libertad posible, la Constitución no pueda contener una definición de esta naturaleza. Ahora, si esta definición va a referirse a un concepto secundario u obvio, cree que no vale la pena incluirla; pero aquí se está ante un concepto capital de la sociedad, y que no es obvio dadas las concepciones diferentes que existen sobre el término, aunque equivocadas, pero existentes.

De manera que es partidario de incluir la definición de bien común en el texto y. no en el preámbulo.

Agrega que la otra observación que desea hacer es la siguiente: está de acuerdo con la sugerencia del señor Díez en el sentido de explicitar los conceptos de libertad y dignidad. También concuerda en el sentido de que la frase "la misión del Estado" puede ser reemplazada por "la acción del Estado se encaminará"; pero expresa no estar de acuerdo con el cargo de que la redacción que ha propuesto dé una sensación muy liberal, por dos razones. Primero, porque la palabra "promover", a su juicio, es clave. Es decir, si se dijera que la acción del Estado se encamina al bien común, sería procedente la crítica, pero sucede que la acción del Estado es promover al bien común. El Estado no tiene sólo un papel pasivo, de espectador. En el inciso segundo se dice qué tiene que hacer el Estado: promover. Y para hacerlo, debe realizar muchas cosas, no simplemente evitar que se cometan ciertos errores.

Además de eso, la última frase en que se dispone que el Estado "favorece la participación individual y social en los diversos campos de la vida del país", le señala una obligación activa, porque "favorecer" requiere precisamente, hacer cosas. No basta con evitar. Para favorecer algo, hay que hacer cosas y evitar otras. Es un concepto que comprende todo, pero que exige la acción. ¿Y qué se pretende favorecer?: la participación de todos. De manera que, si se mantiene inicialmente la expresión "promover" y se la conjuga con la de "favorecer la participación", se le está dando al Estado un carácter muy activo.

La señora ROMO manifiesta que en realidad, cree que introducir el concepto de "bien común" —que a ella le agrada, porque se entraría a darle la filosofía que se quiere a la Constitución— es altamente positivo y útil y suprime en gran parte los riesgos de interpretaciones que, en un momento determinado, pueden ser peligrosas para la vida del país. Se eliminan esos riesgos si se introduce el concepto en la forma como lo propuso el señor Guzmán, con la explicación de lo que hay que entender por "bien común".

Coincide con el señor Díez en que es necesario complementar esa explicación con el concepto de asegurar la libertad y la dignidad humanas porque con ello se limita considerablemente la posibilidad de que en pos del bien común se pueda, tal como lo señaló el señor Díez, tener que sacrificar la libertad de un individuo o de un grupo de individuos. Lo que no le agrada sí en la sugerencia del señor Díez, porque la encuentra sumamente peligrosa y más aun en el proceso de desarrollo económico del país, es la referencia a la equitativa distribución de la renta nacional. En el concepto de "bien común", agregó, está incluido básicamente ese concepto, porque una de las razones principales de velar por su existencia es tratar de dar a la sociedad un nivel económico que le permita a los ciudadanos acceder a todos los bienes a que tienen derecho. Entonces, es una redundancia sumamente peligrosa.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que en el deseo de que se salga adelante en alguna forma, propone, tratando de reducir un poco la proposición del señor Guzmán, la siguiente redacción, que tiene menos palabras: "La misión del Estado de promover el bien común le impone favorecer el conjunto de condiciones sociales que permitan a los integrantes su plena realización humana en libertad y dignidad, y para ello asegurar el respeto y protección de sus derechos inalienables, la legítima formación y desarrollo autónomo de los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado y la participación activa, individual y social en todos los aspectos de la vida colectiva".

El señor DIEZ advierte que la discusión se ha transformado en una comisión de estilo; y, se sigue de esta manera se va a dilatar el despacho del texto constitucional.

Expresa que hay acuerdo en los conceptos fundamentales, por lo que sugiere entregar al señor Guzmán, la redacción del precepto, incluyendo las ideas en que ha habido acuerdo en esta sesión.

La señora ROMO considera que la expresión contenida en la indicación del señor Guzmán que establece que el Estado promoverá el bien común "dentro de las posibilidades existentes" es un concepto que, a su juicio, es básico, porque es la única manera de no ofrecer demagogia a la gente. El Estado atenderá el bien común en la medida en que vaya adquiriendo un desarrollo adecuado, por lo que la frase propuesta es básica para limitar su alcance.

El señor SILVA BASCUÑÁN considera que es peligroso usar esa frase, porque ocurre que hay personas, grupos y clases sumamente egoístas que miran, dentro de las posibilidades humanas nada más que a su propio punto de vista. Por esto, cree que en la vida colectiva hay que mantener la inquietud de la justicia, y la frase "dentro de las posibilidades existentes" puede aquietar

demasiadas conciencias para quedarse en la inmovilidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica por qué no ha podido concordar en su totalidad con la proposición del señor Guzmán. Señala que ha llegado a la conclusión de que hay una frase que considera inconveniente y que es aquella que al definir el bien común dice: "entendido como el conjunto de...". Es partidario de definir el "bien común" incluso dentro de la Constitución, pero suprimiendo las palabras "entendido como el", porque da la impresión de que puede haber otros "entendidos". Si se dijera, por ejemplo, que "la misión del Estado es promover el bien común, esto es el conjunto de condiciones sociales que permitan. . ." "satisfacer" su inquietud.

El señor GUZMÁN expresa que buscó esta fórmula por que le pareció más adecuada que decir "esto es".

Cree que en el seno de la Comisión se ha producido un acuerdo más o menos general, pudiéndose complementar las ideas que se han esbozado y perfeccionarlas, en el entendido de que se va a definir el concepto de bien común y que se procurará contener los demás conceptos enunciados, debidamente jerarquizados y bien relacionados entre sí en el orden conceptual. Lo anterior le parece fundamental, porque no se puede hacer en una Constitución una mezcla de cosas muy válidas, pero sin jerarquía ninguna.

Sin embargo, solicita a la Comisión se pronuncie sobre la posibilidad de incorporar en la redacción del precepto la idea de que el bien común debe desarrollarse de acuerdo con "las posibilidades existentes". Cree que lo señalado por el señor Silva podría constituir el lado negativo de la frase, y que pudiera entenderse como una especie de tolerancia para la inacción. Pero, a su vez, ve con enorme inquietud —lo ha experimentado incluso en clases, muchas veces, especialmente de parte de los alumnos que tienen un pensamiento marxista y que no creen en esta concepción— que la objeción es no sólo al concepto de bien común cuando se enseña Teoría Constitucional, sino al concepto de igualdad ante la ley, cuando se estudia Derecho. También lo ha experimentado en los foros de televisión, donde se le ha preguntado si el concepto de bien común es una cosa romántica e idílica que está declarada en la ley, pero que no se cumple, con lo cual ella se trasgrede. Considera que es necesario clarificar un poco desde la partida que los conceptos y las metas en el orden jurídico son caminos "hacia" y no son metas absolutas o relativas que se den en blanco y negro. A su juicio, ese factor de disminución del valor del derecho que se quiere hacer por quienes no creen en él, diciendo que no se está cumpliendo porque no se han alcanzado las metas que declara, hay que salvarlo haciendo presente que el Estado está limitado por las "posibilidades existentes". Cree que al pesar el pro y el contra de estos elementos, es importante como defensa para el orden jurídico que se está construyendo, el hecho de que el propio ordenamiento jurídico parta declarando y diciendo que aspira a eso. Porque de lo contrario se puede sostener que el Estado no está cumpliendo ni encaminando su acción a lo que la Constitución, en su artículo 1º, establece que es el fin del Estado, si se comprueba que no han logrado su plena realización personal todos y cada uno de los seres que lo forman. Luego no se estarían cumpliendo las finalidades del Estado y, por lo tanto, el Gobierno no estaría orientando al Estado hacia el fin de su acción y, en consecuencia, sería ilegítimo. Y es evidente que tal razonamiento debe rechazarse como equivocado.

El señor OVALLE declara no ser partidario de incluir esta frase por cuanto daría motivo a los adversarios del régimen democrático para sostener que la fórmula "dentro de las posibilidades existentes", serviría para justificarse en caso de que no se logre la completa realización de los integrantes de la comunidad nacional.

El señor DIEZ está de acuerdo con el señor Guzmán en el sentido de que hay que tratar de que el derecho, sobre todo el derecho fundamental que está en la Constitución, esté superpuesto a la realidad nacional. Quizás un poco más adelante que la realidad nacional, para que la arrastre o para que la dirija hacia un lugar determinado. Pero tampoco el derecho puede dejar de tener relación con la realidad, pues, de lo contrario, nace la desconfianza hacia el derecho y su ineficacia. Por eso, la relación, en el artículo 1º de la Constitución, de las posibilidades nacionales, aunque la redacción de la frase no la encuentra feliz, porque se presta para lo que dijo el señor Silva, debe ser, en su concepto, considerada. Quizás, si en la redacción que se proponga podría establecerse que el Estado procurará el bien común "aprovechando las posibilidades existentes", "sacando el mejor partido posible" de ellas, "tratando de modificar la realidad existente", etcétera; pero, en todo caso, la relación entre el bien común y la realidad existente resulta absolutamente indispensable considerarla.

Cree que la expresión del señor Guzmán no es feliz, porque aparece como una disculpa. En cambio, puede aparecer como más positivo la frase "aprovechar al máximo las posibilidades existentes" o "las posibilidades nacionales".

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que a lo mejor se podría sustituir la expresión "posibilidades existentes" por "posibilidades nacionales".

El señor OVALLE manifiesta que en el propósito de dar su opinión —no estando de acuerdo sobre el mismo criterio que tenía el profesor Silva— cree que la frase que se propone está demás por una razón lógica: porque aquí no se le está diciendo ni al país ni a nadie, que el Estado tiene la obligación de crear, cualesquiera que sean las circunstancias, las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su plena realización. Aquí se está diciendo lo único que se puede sostener: el Estado debe promover el bien común y para promoverlo no importan bajo ningún respecto las posibilidades. Se entiende que el Derecho se alcanza en la medida que sea posible aplicarlo dentro de la realidad social destinada a regir. Pero si la obligación es promover el bien común —entendido como el conjunto de condiciones sociales de plena realización espiritual y material del hombre— nunca la promoción va a estar limitada por las posibilidades existentes, porque mientras menos sean las posibilidades, mayor debe ser la acción del Estado. No es ese el sentido preciso que puede darse a la frase dentro de una interpretación más estricta, pero la conservación de una frase como ésta, en su opinión, está eliminando todo el buen espíritu que a los autores de la redacción los guía.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que se podría decir "aprovechando las posibilidades nacionales" o "tratando de aprovechar el máximo de posibilidades que el país tenga".

El señor OVALLE insiste en que el Estado tiene la obligación de promover el bien común, con mayor razón cuando las posibilidades existentes sean menores.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere decir que el Estado creará "en lo posible, el conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno".

El señor GUZMÁN agrega que se podría decir que el Estado debe promover el bien común creando las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, "lograr su más plena realización posible".

La señora ROMO manifiesta que el concepto de que todo ello se haga conforme a "las posibilidades nacionales" es fundamental porque significa reconocer el

esquema de realidad inmediata.

No hay que olvidar, agregó, que la gente está muy inquieta y que esta conclusión se adopta en un momento político muy especial. En este momento, se está ofreciendo un esquema muy plausible de realizaciones sociales para mucha gente, pero hay quienes no tienen la preparación suficiente para entender el texto constitucional tal como se ha concebido. Entonces, consagrar esta idea, dentro de un marco realista, cree que es un gesto de sinceridad que ayuda al desarrollo del país.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice que en principio quedaría aprobado referirse en este artículo 1º a los fines del Estado comprendiendo la definición del bien común en los términos que lo ha propuesto el señor Guzmán, quien posiblemente podrá, incluso, perfeccionarlo, después del debate, y también la referencia especial a la dignidad y a la libertad del hombre. Igualmente sería interesante referirse a la limitación "de las posibilidades nacionales" para evitar que el día de mañana puedan distorsionarse determinados conceptos.  
—Se acuerda encomendar al señor Guzmán la redacción del precepto.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que corresponde tratar el inciso cuarto de la indicación de la Mesa que dice: "Encuadra sus actos dentro de la Constitución y las leyes y adhiere a los principios y normas universalmente aceptados del derecho internacional. Favorece los organismos mundiales y regionales para la paz y el desarrollo". En seguida, da cuenta de una indicación del señor Evans para sustituirlo por los siguientes:

"En Chile hay Estado de Derecho. Las potestades estatales y todas las autoridades públicas someten su acción al imperio de la Constitución y de las leyes.

"Chile adhiere a los principios y normas universalmente aceptados del Derecho Internacional y favorece los organismos mundiales y regionales para la paz y el desarrollo".

El señor DIEZ expresa que a diferencia fundamental entre la proposición de la Mesa, del señor Evans y la suya es la referencia al Estado de Derecho. El Estado de Derecho en una Constitución es un resultado. En la Constitución no se puede decir que Chile es un Estado de Derecho, porque es como decir que la Constitución es una Constitución Política. Cree que es una redundancia. Lo que la Constitución debe decir es que el Estado "encuadra sus actos dentro de la Constitución y de las leyes", de manera que está por conservar el inciso cuarto tal como está en la indicación de la Mesa y en la proposición original presentada por él mismo.

El señor OVALLE expresa que está de acuerdo con el señor Díez en cuanto que no se puede decir que el Estado de Chile es un Estado de Derecho. Será o no será un Estado de Derecho según como se ejerzan las potestades públicas aplicando la Constitución. Eso es un resultado que se alcanzará en la medida que quienes detenten el poder cumplan los fines señalados por la Constitución. De modo que en la línea permanente de eliminar estas declaraciones doctrinarias, está por eliminarlas.

Estima, en todo caso, que la norma que consagre el Estado de Derecho, aunque no se diga, pero entiende que ese es el propósito, debe estar contenida en un artículo separado. En su opinión es distinto hablar de la forma y de los fines del Estado, que del concepto del Estado de Derecho o de los elementos que podrían contribuir a configurarlo.

Finalmente y refiriéndose a los conceptos concretos contenidos en la proposición de la Mesa, sostiene que el Estado no encuadra nunca sus actos



dentro de la Constitución y las leyes porque el Estado por sí mismo, como conjunto no puede ejecutar actos. Por el Estado actúan sus órganos. Lo normal es que el Gobierno sea el que encuadre sus actos dentro de la Constitución y de las leyes. El Gobierno en un concepto amplio, las autoridades gubernamentales, pero no propiamente el Estado. De modo que sin el ánimo de entrar a la redacción de la norma, sino a los conceptos, propone que el sujeto de la frase no fuera el Estado, sino otro, referido a los órganos del Estado, a las potestades o al Gobierno.

El señor DIEZ dice que estima que en el artículo 1º debe restablecerse todo lo relacionado al Estado, por lo que es contrario a que exista otro artículo sobre esta materia. En el fondo este inciso cuarto, propuesto por la Mesa y por él mismo, es una declaración doctrinaria y al mismo tiempo un imperativo que obliga al Estado y a todos sus organismos a actuar dentro de la Constitución y de las leyes. También se dispone que el Estado de Chile . . . "adhiera a los principios y normas universalmente aceptados del derecho internacional." y que "favorece los organismos mundiales y regionales para la paz y el desarrollo.", todo lo cual reafirma el concepto de Estado como organización jurídica de la Nación.

El otro concepto, que debe ir en artículo separado y que debe venir a continuación del que se refiere al Gobierno, es el que contempla el actual artículo 4º, que diría: "Ninguna autoridad pública ni funcionario, ninguna persona ni reunión de personas, puede arrojarle otras atribuciones o derechos. . ." etcétera. Es decir, se debe primero situar al Estado; después, la soberanía; luego, los emblemas nacionales; a continuación, el Gobierno, y finalmente, la limitación de toda autoridad de actuar dentro de la Constitución y de la ley.

Por esa razón, cree que hay perfecta armonía en dejar este inciso cuarto, en el artículo 1º, tal como está, porque necesariamente habrá que contemplar un artículo que reemplace o diga más o menos lo mismo que el actual artículo 4º de la Constitución.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que en la indicación de la Mesa el artículo 4º de la actual Constitución corresponde al artículo 7º.

El señor OVALLE dice que mantiene su proposición en orden a que el sujeto de la frase, con un criterio técnico, no podría ser el Estado, ya que éste actúa a través de sus órganos, que son los que encuadran sus actos dentro de la Constitución y de las leyes, que se da el Estado.

Ahora bien, como en el inciso en debate se incorpora, además, el respeto a los principios y normas universalmente aceptados en el derecho internacional y favorecer a los organismos mundiales y regionales para la paz y el desarrollo, cree que allí sí que hay acción del Estado, como ente internacional, en cuanto se vincula con otros estados. Por eso, estima que deben separarse los conceptos, porque el respeto a la Constitución y a las leyes se refiere a los órganos del Estado y, en cambio, la acción del Estado frente al concierto internacional, se refiere al Estado de Chile como tal.

El señor GUZMÁN expresa que concuerda con el señor Ovalle. Estima que la primera parte del inciso no es acertada, porque el Estado, como tal, está por encima de la Constitución y de las leyes, ya que tiene el poder de modificarlas. Naturalmente que sus órganos deben respetarlas mientras existan.

Entiende que las diversas normas tienen que modificarse a través de los órganos previstos que ejercen la función constituyente o la función legislativa, en su caso. Pero como concepto, el Estado, a su juicio, ni está por debajo de la Constitución y de las leyes, sino que está por sobre ellas. La Constitución y las leyes están al servicio del Estado. Ahora, estima, junto con el señor Ovalle,

que son los distintos órganos del Estado los que están sometidos al imperio de la Constitución y de las leyes, en el sentido de que ninguno de ellos encarna y agota al Estado. Por lo tanto, deben obrar dentro del mecanismo que el Estado contempla. Por eso, se inclina por la tesis del señor Ovalle, de separar las ideas que se contienen en la indicación de la Mesa, que se propone como inciso cuarto del artículo 1º.

El señor ORTUZAR (Presidente) aclara que cuando la Mesa redactó este artículo, tuvo presente, en parte, la observación formulada por el señor Ovalle, ya que le pareció dudoso que fuera el Estado el que debiera encuadrar sus actos dentro de la Constitución. Agrega que para salvar, en cierto modo, lo que le parecía era un deber del Gobierno y de las autoridades, en su más amplio sentido, contempló un artículo 9º que dispone que: "Es deber primordial del Gobierno y de las autoridades que esta Constitución establece, cumplir los fines y deberes del Estado y demás preceptos de este Capítulo Primero.

Su infracción constituye abierta violación de la Constitución y abuso de poder".

En parte, este artículo 9º fue propuesto con el objeto que no hubiera ninguna duda que esta obligación de encuadrarse en la Constitución y las leyes, más que del Estado, es de los órganos del Estado, del Gobierno.

El señor OVALLE sugiere decir que son "los órganos del Estado", los que deben encuadrar su acción dentro de la Constitución y las leyes, porque el Gobierno es otra cosa.

Los señores Díez y Guzmán concuerdan con el señor Ovalle.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, personalmente está de acuerdo en dividir el inciso cuarto en debate, de tal manera que se contemple en forma separada la parte que se relaciona con las normas del derecho internacional y la que se refiere a la obligación de los órganos del Estado de encuadrar sus acciones dentro de la Constitución y las leyes, acogiendo así la indicación del señor Ovalle.

El señor DIEZ expresa que a continuación de la disposición que establezca que "los órganos del Estado deberán encuadrar sus actos dentro de la Constitución y de las leyes." debe contemplarse en inciso separado la parte que se relaciona con las normas del derecho internacional.

El señor SILVA BASCUÑÁN estima que la expresión de que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las leyes corresponde al criterio de poner en movimiento o en actividad a todos ellos, lo cual supone, dentro de la jerarquía y de la lógica de las normas que debe contener este Capítulo I, que se consigne después de los principios generales y fundamentales.

Agrega que tal concepto no puede estar colocado a la misma altura de otros principios, ya que él es una consecuencia del artículo primero que expresa en forma acertada cuáles son las bases y las metas del Estado. La norma que se debate es ya muy posterior, pues supone la organización dada del Estado en que cuyos órganos deben sujetarse obligadamente dentro del marco de la Constitución y de las leyes.

El señor DIEZ manifiesta que conceptualmente está de acuerdo con el señor Silva. Pero, agrega, no puede desentenderse de la experiencia que ha vivido el país. Y por eso, cree que en el artículo relativo al Estado hay que establecer que los órganos de éste —aun cuando todavía no se ha dicho cuáles— tendrán que encuadrarse dentro de la Constitución y de las leyes, a fin de poner de relieve la obligación de los órganos del Estado de someterse a la legislación.

La señora ROMO expresa su acuerdo con lo expuesto por el señor Díez.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala, de acuerdo a las intervenciones anteriores, que los incisos finales del artículo 1° podrían quedar redactados en la siguiente forma:

“El Estado adhiere a los principios y normas universalmente aceptados del Derecho Internacional, y favorece los organismos mundiales y regionales para la paz y el desarrollo”.

“Los órganos del Estado deben encuadrar sus actos dentro de la Constitución y las leyes”.

El señor SILVA BASCUÑÁN señala no estar de acuerdo con el penúltimo inciso, ya que cree que en materia de Derecho Internacional, la Constitución debe explicitar otros conceptos, a los cuales se referirá en la próxima sesión.

El señor OVALLE propone, con respecto al inciso final, leído por el señor Presidente, suspender una resolución, ya que se encuentra ausente el señor Evans autor de una proposición que no ha sido suficientemente debatida y que sería interesante escuchar su fundamento.

Es indudable, agregó, que si se propone introducir el concepto de un Estado de Derecho —tal como lo hace el señor Evans— para el futuro en Chile, se querrá colocarlo en el artículo 1°. Sin embargo, hace presente que esa afirmación no pierde importancia si se establece mediante una relación más lógica; por el contrario, la mantiene en forma plena. Más aún: si se va a formular una declaración de esta naturaleza, que no se contenía en la Constitución de 1925 sino indirectamente como consecuencia del antiguo artículo 4°, hay que hacerlo de manera tal que aquel que reemplaza al artículo 4° sea consecuencia de éste, de modo que entre ellos se produzca una verdadera unidad. Hay que tratar de que haya una unidad entre el concepto básico que mueve a consagrar ciertas disposiciones y sus consecuencias. Y metido el concepto de Estado de Derecho en el artículo 1° va a quedar muy realzado en su colocación, pero no en su explicación. Así, otros preceptos que fluyen de éste, tendrían que consolidar con él un solo contexto como por ejemplo lo concerniente a la independencia de los Poderes del Estado; a la imposibilidad de tomar la representación del pueblo; a las competencias que se establecen en el artículo 7 de la indicación de la Mesa, ya que todo eso es consecuencia de que Chile es un Estado de Derecho. ¿Por qué, entonces, no se forma una unidad?

A su juicio, las instituciones se tienen que ir desarrollando adecuada, lógica y ordenadamente a fin de ir creando esas unidades de concepto con el objeto de buscar la necesaria armonía de la Carta Fundamental.

—Se acoge la indicación del señor Ovalle en el sentido de dejar pendiente esta materia.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL LARRAÍN CRUZ  
Secretario Subrogante

# **REPÚBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

### **SESIÓN 46ª, CELEBRADA EN MARTES 18 DE JUNIO DE 1974**

- 1.— Lectura de la cuenta
- 2.— Subrogación del Presidente de la Comisión
- 3.—Continúa el debate acerca del Capítulo Preliminar de la Carta Fundamental
- 4.— “Bien común”, acuerdo para incluir en el texto de la Constitución la referencia al

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario subrogante, el señor Rafael Larraín Cruz.

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

### **CUENTA**

El señor LARRAÍN (secretario subrogante) da cuenta de un oficio del señor Ministro de Justicia, con el cual señala que el Comando en Jefe del Ejército ha impartido las instrucciones pertinentes al Instituto Geográfico Militar, facultándolo para establecer un convenio con la Comisión de Reforma Constitucional para la impresión de las actas de esta Comisión.

—Queda a disposición de los señores miembros y se manda archivar.

En seguida, el señor DIEZ da cuenta de una invitación que le ha sido formulada por el General señor Bravo, para participar en una reunión del Estado Mayor General del Ejército, con el objeto de estudiar la reglamentación del Estatuto Legal de la Fuerza Pública. Informa a la Comisión que, de alguna manera, fue invitado por ser miembro de ella, y en esa condición, las observaciones, comentarios y dudas que allí recoja, las consultará con sus miembros.

A su vez, el señor EVANS plantea, como moción de orden, que la Comisión debe designar un Vicepresidente o Presidente subrogante con el objeto de que reemplace al Presidente cuando éste se encuentre impedido de asistir, ya sea por razones de índole personal o por enfermedad, a fin de que, automáticamente, asuma la presidencia el subrogante y no quede paralizada la labor de la Comisión. El Presidente subrogante podría ser elegido al momento de iniciarse la sesión, pero estima que este procedimiento produciría dificultades a la Secretaría, ya que no se sabría a quien recurrir en caso de que el Presidente no asistiera.

El señor DIEZ expresa, a continuación, que sobre este particular debe aplicarse el Reglamento del Senado, en virtud del cual, en caso de inasistencia del Presidente, al momento de comenzar la sesión, los miembros presentes eligen un Presidente accidental.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere que en el evento señalado por el señor Evans, rija el Reglamento del Senado, y que el Secretario de la Comisión se encargue de tomar los contactos correspondientes.

—Así se acuerda.

### **ORDEN DEL DÍA**

A continuación, el señor Ortúzar (Presidente) manifiesta que en esta sesión corresponde proseguir el análisis del Capítulo Primero de la Constitución, específicamente, el artículo 1º.

A este respecto, recuerda que el inciso primero del artículo 1º está aprobado en los siguientes términos:

“El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones, y su administración será funcional y territorialmente descentralizada”.

Asimismo, manifiesta que existe acuerdo para que, si posteriormente, y una

vez que se haya avanzado en la redacción del texto constitucional, se advierte que la frase relativa a que la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada no encuadra con los demás acuerdos que adopte la Comisión, ella sea modificada en su oportunidad. Entre tanto, el inciso primero está aprobado en los términos recién leídos.

Con respecto a los incisos segundo y tercero, agrega, se produjo un profundo debate en la sesión anterior, y en definitiva, prevaleció la opinión del señor Guzmán en orden a que en estos incisos, junto con definirse la acción del Estado, se defina, también, qué debe entenderse por bien común y, al mismo tiempo, hubo acuerdo para que el señor Guzmán propusiera una nueva redacción que consignara algunos aspectos de la indicación del señor Díez, especialmente en lo que dice relación con las garantías de libertad y dignidad humanas que debe consagrar la Constitución.

La nueva redacción del señor Guzmán es del siguiente tenor:

“La acción del Estado se encamina a promover el bien común o conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, alcanzar su más plena realización personal posible, tanto espiritual como material, asegurando la libertad y respetando la dignidad del ser humano.

Para ello, el Estado asegura respeto y protección eficaz a los derechos inalienables que arrancan de la naturaleza humana; reconoce la existencia y ampara la formación y el desarrollo de sociedades intermedias legítimas entre el hombre y el Estado, garantizándoles una adecuada autonomía, y favorece la participación individual y social en los diversos campos de la vida del país”.

El señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta que cuando no existan discrepancias de fondo, en cuanto a las ideas, es indispensable ir aprobando los conceptos que se contienen en cada indicación y posteriormente, en una segunda revisión, corregir errores de redacción o afinar ésta en términos apropiados al texto fundamental.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda, a continuación, el sentido del debate habido en la sesión anterior. Confiesa no estar del todo convencido de la proposición del señor Guzmán en orden a contener una definición del bien común en el texto constitucional.

En la sesión pasada, continúa, observó que, en el preámbulo de la Constitución podría contenerse, específicamente, la definición que sobre el bien común ha concebido el señor Guzmán y que, incluso, en dicho preámbulo —que formará parte de la Constitución y que será una especie de capítulo preliminar sometido, seguramente, a plebiscito—, podría hacerse una referencia al artículo 1º de la Carta Fundamental; es decir, enlazar la definición del bien común que se haga en el preámbulo con los conceptos que se contienen en dicho artículo 1º. Al efecto, recuerda que el señor Guzmán expresó que la definición contenida en el preámbulo no tendría igual validez que la que aparecería en el artículo 1º. A su juicio, contenida la referida definición en el preámbulo, con las características ya anotadas, y con una vinculación específica al artículo 1º de la Constitución, no se podría argüir que el concepto del bien común que se emplee en el artículo 1º, no corresponde a la definición incorporada en el preámbulo.

Estima necesario meditar acerca de la conveniencia de consignar una definición del bien común en el artículo 1º de la Carta, o bien establecer dicha definición en el preámbulo, entrelazando de tal manera dichos conceptos a fin de que no se pueda sostener que al referirse el artículo 1º al bien común, realmente no se está señalando un concepto distinto al que se contendrá en el preámbulo.

En seguida, señala que hubo acuerdo en lo que dice relación con parte de la indicación del señor Díez, en el sentido de que sería conveniente de que en estos incisos del artículo 1º hubiera una expresa referencia a la necesidad de asegurar la libertad y de respetar la dignidad del ser humano.

El señor GUZMÁN desea fundamentar brevemente los cambios que introdujo a la redacción que había presentado en la sesión anterior reiterando la observación de que su redacción aspira a ser una refundición de los conceptos que estaban en las distintas indicaciones y no algo enteramente nuevo.

En primer lugar, se reemplaza la expresión "la misión del Estado es" por "la acción del Estado se encamina", a fin de darle, a dichos conceptos, un carácter más dinámico y, al mismo tiempo, más concreto.

En segundo término, se suprime la oración que considera al bien común "entendido como el conjunto de condiciones que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional...". y se sustituye por la expresión "el bien común o conjunto de condiciones...", que tiene la ventaja de evitar el inconveniente que señalaba el señor Ortúzar en el sentido de que en la forma propuesta primitivamente se estaría reconociendo explícitamente, en el texto constitucional, que habían otros conceptos de bien común diferentes a éste. La nueva fórmula le da al concepto que aquí se define una fuerza más intensa, como el único concepto válido de bien común.

A continuación, se suprime la frase "dentro de las posibilidades existentes", por estimarla poco apta para el texto constitucional, dejando, en cambio, la expresión "su más plena realización personal posible".

En seguida expresa que se contienen los términos "asegurando la libertad y respetando la dignidad del ser humano", a indicación del señor Díez. Finalmente, manifiesta que el inciso segundo de su indicación no fue objeto de modificaciones, en atención a que a su respecto, no se formularon observaciones.

A continuación, reitera la conveniencia de que se defina el concepto de bien común en el texto constitucional y no en el preámbulo, ya que adquiere un valor jurídico distinto en el texto constitucional que aquel que tendría si solamente dicha materia fuera establecida en el preámbulo. Si se observa con atención, continúa, se advertirá que su definición contiene, además, un concepto que figuraba en la proposición del señor Evans, en orden a que es misión del Estado servir a toda la comunidad nacional, pero dicho concepto fluye como una definición o parte del bien común, excluyendo, por tanto, la idea de que el bien común pudiera significar el servicio del Estado a un sector de la comunidad nacional, sea éste mayoritario o minoritario, dejándolo como el concepto que verdaderamente debe aplicarse. De allí que la definición encierra otro elemento consignado en otra indicación y que queda comprendido en la suya al definir el bien común.

En seguida, declara que le parece indispensable mantener la definición de bien común; pero en caso de que, por alguna razón, hubiera insistencia de la Comisión para excluirla del texto constitucional, sugeriría expresar alguna noción de su contenido, todo ello, redactado en los siguientes términos: "la acción del Estado se encamina a crear el conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su más plena realización personal posible, . . ."; es decir, describir el bien común en lugar de enunciarlo.

En su opinión, este concepto debe enunciarse y definirse, pero si se trata de optar por una de las dos cosas, debe preferirse aquella que llegue más al contenido y no a la que sólo traduzca una mera cuestión de formalidad.

A continuación, el señor DIEZ se manifiesta de acuerdo con la tesis sustentada por el señor Guzmán.

A su vez, el señor EVANS expresa no compartir dicha opinión por cuanto se declara enemigo de la formulación, en el texto constitucional, —el cual debe ser preceptivo— de conceptos o ideas que tienen esencialmente una connotación de tipo doctrinal.

El concepto de bien común, continúa, emana de la filosofía católica y surgió concretado en textos doctrinarios, entre los siglos XI y XII. Con posterioridad, siglo XVI, la idea pasó a los tratadistas españoles y ha inspirado, después, toda la concepción católica del hombre en la sociedad.

Sin embargo, confiesa no ser partidario de colocar, en el texto de la Constitución, la expresión “bien común” o la frase “el Estado aspira al bien común”, porque lo considera obvio y duda que exista una Constitución que no asigne al Estado la misión de arbitrar los medios para llegar a él. Por el contrario, estima que establecer dichos conceptos en el texto constitucional es discursivo en atención a que se dice: “El Estado promueve el bien común”.

Con todo, concuerda con el señor Guzmán en orden a que, por ser éste un concepto doctrinario tan relevante que si no se le define, el día de mañana puede dar pábulo a cualquiera interpretación dentro del régimen constitucional. Recuerda que para la religión católica, cuando no es posible el bien de todos, es lícito buscar el bien de la mayoría y, desde ese punto de vista, es dable pensar en las conclusiones que es lícito obtener: los pobres y los trabajadores son los más. El bien común, podría ser entonces, el de una clase o de un grupo, si el bien general de todos en todo no fuera posible en una comunidad del orden temporal.

Por otra parte, estima insatisfactorio consagrar la idea del bien común en un preámbulo y a título puramente doctrinario, ya que, en su opinión, ello no tiene la fuerza necesaria que se lograría si dichos conceptos se contuvieran en la preceptiva del texto; esto es, imponer al Estado la obligación de arbitrar los medios en orden a satisfacer las necesidades de bien común.

En seguida, declara suscribir plenamente las ideas contenidas en la indicación del señor Guzmán, porque están extraordinariamente bien sintetizadas, pero no cree conveniente consignarlas en el texto constitucional, en el cual prefiere que se establezcan tres o cuatro conceptos que sí son preceptivos y que están claramente expresados en los artículos 4º y 5º de su propia indicación para el capítulo preliminar: “El Estado de Chile sirve a todos los seres humanos que forman la comunidad nacional y ampara su dignidad y sus derechos inalienables. En consecuencia, la acción del Estado procura el pleno desarrollo de la persona humana y su participación activa en la vida cívica, social, económica y cultural, debiendo remover los obstáculos que limiten, en el hecho, la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos intermedios lícitos en que aquellas se integren. El Estado reconoce y ampara la acción propia de los grupos intermedios de la comunidad nacional y les garantiza una adecuada autonomía.”.

Afirma que su indicación se ajusta a lo que debe ser preceptiva constitucional y excluye la discriminación por razas, ideas políticas y clases sociales; implicando, por tanto, la obligación positiva del Estado de brindar protección a la dignidad del hombre, sus derechos fundamentales y sus libertades esenciales.

En consecuencia, la acción del Estado procura el pleno desarrollo de la personalidad humana y de su participación, porque lo primero no implica hacer



la personalidad más robusta ni tiene otra significación física, y logra ese objetivo de desarrollo de la personalidad cuando el hombre, la mujer, el joven o el anciano tienen la posibilidad —porque la sociedad en que viven les da los medios jurídicos para hacerlo— de participar; esto es, de ser personas y no números.

En el mismo orden, no se puede pretender que todos los integrantes de la comunidad tengan el mismo grado de participación en los diversos niveles en que se desarrolla la actividad social, ya que habrá quienes, por talento o por constancia, accederán con mayor poder o intensidad a los niveles de decisión dentro de la comunidad.

En definitiva, su indicación tiene por objeto imponer una obligación para el Estado en orden a que debe promover, para todos los integrantes de la comunidad, el acceso a la participación y eliminar las trabas jurídicas o de hecho que la impidan, haciendo sentirse a hombres y mujeres solidarios de una gestión común y no entes sometidos a la directriz de otros.

Por estas razones, expresa que casi reprodujo el contenido del N° 17 del artículo 10 de la actual Constitución, que estima de gran riqueza y, además, muy preceptivo ya que importa una verdadera obligación para el Estado.

Otro elemento que considera indispensable para definir el bien común de manera preceptiva y no discursiva es, en su opinión, recoger el rol que deben jugar, dentro de la comunidad, los grupos intermedios; y ello se logra con la frase por él propuesta que dice lo siguiente: "El Estado reconoce y ampara la acción propia de los grupos intermedios de la comunidad nacional y les garantiza una adecuada autonomía".

Finalmente expresa que los anotados, son los tres elementos del bien común, y prefiere que la Constitución lo consagre así y no del modo propuesto por el señor Guzmán, es decir, que el Estado tiene por misión la de promover el bien común. En realidad el Estado no puede hacer otra cosa; nadie, en ninguna parte del mundo dirá algo distinto; si se lee el capítulo primero de la Constitución soviética, sus doce artículos iniciales, se concluirá que tiende, sin duda alguna, a promover el bien común, pero, lo básico y fundamental no está en definir el concepto en el texto mismo o en el preámbulo, sino en señalar cuáles son las labores estatales en función del bien común, entendido en un contexto humanista y democrático.

El señor DIEZ advierte, a continuación, que no entrará a debatir estos conceptos, pues concuerda con las expresiones de los señores Evans y Guzmán. Declara que, en su opinión, existe consenso en el seno de la Comisión en cuanto a las ideas de fondo que se han planteado, pero, también, se han evidenciado discrepancias respecto de la forma cómo esas ideas deben plasmarse en el texto constitucional.

En seguida, se manifiesta de acuerdo con lo expresado por el señor Silva Bascuñán, en orden a que se debe evitar el establecimiento de una Constitución neutra, la que sólo revista técnica jurídica y carezca, por tanto, de elementos filosóficos. Cree que así como el hombre va descubriendo leyes físicas, va descubriendo, también, leyes sociales; y, en tal sentido, uno de los valores más importantes que ha incorporado la sociología, es la misión del Estado de luchar por el bien común, lo que no siempre ha tenido la connotación que adquiere en nuestra época.

El Estado de Roma, continúa, tenía como razón de ser la grandeza de la nación y no el bien común. Asimismo, todo el sistema jurídico de las constituciones socialistas tiene una filosofía distinta del bien común, cual es la lucha y dictadura del proletariado o el seguimiento de las leyes científicas para la

implantación del socialismo. A su vez, el señor Allende declaró que su gobierno tenía como finalidad transformar a Chile en un país socialista. Es decir, a uno de los órganos más importantes del Estado le señaló una función distinta a la del bien común. En consecuencia, el hecho de que el Estado debe promover el bien común, que aparece implícito y razonable, no lo es tanto ni lo es tan general y, por lo mismo, se declara partidario de afirmar algunos conceptos que ya en filosofía tienen un contenido claro; y más aún, precisar, para que no haya lugar a dudas, nítida y claramente, la intención del constituyente en su establecimiento. En este sentido, le agrada una Constitución con principios doctrinarios, no con principios de partidos políticos, sino con principios universalmente aceptados, porque, como dijo el señor Evans, nadie duda que la acción del Estado, ordenado y consecuente con sus fines, es luchar por el bien común; es decir, por crear las condiciones para que todos y cada uno de sus habitantes puedan desarrollar su más plena personalidad.

En seguida, manifiesta que la redacción que primitivamente propuso respecto del bien común, es muy similar a la del señor Evans, con la diferencia de que en la suya se declaraba que la acción del Estado era, específicamente, el bien común.

A continuación, expresa su conformidad con la redacción que sobre esta materia sugiere el señor Guzmán para el artículo 1° del texto. Posteriormente, en el desarrollo de la Constitución se establecerá la forma cómo se favorece la participación; el trato que se le dará a las sociedades intermedias y la manera cómo se respetará y asegurará la libertad y la dignidad del ser humano. Pero, en la definición propuesta por el señor Guzmán, hay varias ventajas, como por ejemplo, señalar que el Estado está al servicio de todos. La duda del señor Evans en cuanto a que el Estado no puede estar al servicio de todos, porque en un momento dado, puede favorecer a la mayoría y, en consecuencia, perjudicar a la minoría, es efectiva, razón por la cual propone la frase: "asegurando la libertad y respetando la dignidad del ser humano", porque aunque el Estado favorezca a las grandes mayorías, las minorías nacionales tienen derecho a que toda la acción del Estado, no obstante favorecer a la mayoría, respete y asegure la libertad y la dignidad de todos los ciudadanos.

A continuación, expresa que siguiendo la línea del razonamiento anterior, propuso, en sesión pasada, que la Subcomisión Constitucional sobre el Derecho de Propiedad señalara, también, algunas bases de la sistemática económica en la Constitución, de manera de afirmar la idea de favorecer el respecto de los derechos que les corresponden a todos, sean mayoría o minoría.

Reitera que le agrada la proposición del señor Guzmán porque coloca al Estado al servicio de todos y evita que, por favorecer a las mayorías, se atropellen los derechos de cualquiera de los ciudadanos. Asimismo, le satisface dicha proposición, ya que envuelve la idea de un Estado activo, en el cual la acción del Estado se encamina a promover el bien común, desvirtuando, en consecuencia, la concepción de un Estado contemplativo.

Por lo expresado, se posibilita la implantación de un Estado que tiene dinámica propia, cuya acción no debe estar encaminada a favorecer determinados planteamientos políticos ni a instaurar en el país una doctrina específica, como sucedió con el régimen anterior del marxismo, sino que debe estar orientada a satisfacer las aspiraciones de bien común.

Además, la referida proposición no sólo consagra los fines del Estado, sino que también señala los medios para lograr esos fines, e impone al Estado la obligación de que, para llegar a las metas que se propone, debe asegurar respeto y protección eficaz a los derechos inalienables que arrancan de la persona humana. Esta es, en su opinión, la enunciación de la conducta matriz del Estado: reconocer y amparar la formación y desarrollo de las sociedades

intermedias legítimas entre el hombre y el Estado, garantizando su adecuada autonomía.

Por último, la sugerencia del señor Guzmán favorece la participación en todos los campos de la vida del país, la cual también, será objeto de disposiciones específicas, a fin de hacer posible la aspiración que, según la indicación del señor Guzmán, se establezca en el artículo 1º.

Propone, en seguida, aprobar dicha indicación y, asimismo, sugiere a la Comisión que, una vez agotado el debate respecto a estas ideas, se designe una comisión de estilo integrada por algunos miembros de la Comisión de Reforma para que vayan dando forma y redacción a los conceptos que se aprueben; todo ello sujeto, naturalmente, a una posterior revisión por parte de la Comisión.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que no es su intención referirse en detalle a las opiniones que en esta sesión se han vertido, ya que en ocasión anterior dio a conocer extensamente las razones por las cuales se inclina a que todo lo propuesto esté consagrado en los términos sugeridos por el señor Guzmán. Con todo, y a fin de que el texto constitucional sea lo menos discursivo posible, sugiere, para la noción del bien común, la siguiente redacción: "la acción del Estado al promover el bien común debe afirmar las condiciones sociales que permitan a todos los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su más plena realización personal posible, en la libertad y respeto de la dignidad del ser humano. Para ello el Estado asegura el respeto y protección eficaz a los derechos del hombre, reconoce y ampara...".

Expresa que formula la indicación transcrita en orden a evitar términos tales como "a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional" o bien "tanto espiritual como material", que figuran en la proposición del señor Guzmán y que, en su opinión, no están acordes con la sobriedad que debe caracterizar al texto constitucional.

El señor GUZMÁN declara que tanto en la primitiva redacción de su indicación como en la segunda —la cual está siendo considerada en la presente sesión— ha meditado escrupulosamente cada una de las palabras que la componen, en atención a que estima que los términos empleados tienen, todos, una connotación especial. Así por ejemplo, la frase "a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional" es, precisamente, lo que impide concebir las ideas relativas al bien común en otra forma distinta de aquella que se ha evidenciado en el curso del debate, por todos los miembros de la Comisión. En seguida, afirma que el conjunto de condiciones sociales que se crean debe beneficiar, en definitiva, a todos los integrantes de la comunidad, porque no puede ser que el bien de uno se oponga al bien de otro y, si ello ocurriera, debe concluirse que uno de ellos no es tal bien, ya que en la armonía del Creador no pueden coexistir bienes contradictorios entre sí. No es que haya que preferir el bien de las mayorías frente al de las minorías cuando se oponen, sino que uno de ellos es un falso bien. Al efecto expresa que, por ejemplo, el sector afectado por una pobreza extrema es, en Chile, ampliamente minoritario, y el Estado tiene la obligación de arbitrar todos los medios necesarios para elevar su nivel de vida; obligación ante la cual cede, no el resto de la comunidad, sino el falso bien; es decir, los sentimientos egoístas de los más afortunados.

En otro orden expresa que la referencia al carácter espiritual y material que se formula en su indicación es, asimismo, señalar la concepción que se tiene del hombre, expresado en breves palabras. Afirma que es importante exteriorizar, en el texto constitucional, estas nociones, sobre todo, si se advierte la ventaja de que están expuestas en términos muy precisos.

A continuación, expresa que la frase "los derechos inalienables" fue tomada de la indicación del señor Evans y, en su opinión, los términos empleados tienen gran riqueza conceptual.

Por lo anterior, estima que si se suprimen algunas de las palabras que forman la redacción de su indicación, se corre el riesgo de omitir más de un concepto que la Constitución deba afirmar.

Hace presente, en seguida, que el único problema que puede surgir es el relativo a consignar la expresión "bien común". Manifiesta no oponerse a su exclusión, dejando en todo caso la frase: "El Estado debe promover el conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, alcanzar su más plena realización personal posible, tanto espiritual como material, asegurando la libertad y respetando la dignidad del ser humano".

Con todo, estima que es aconsejable mantener la expresión "bien común" ya que siempre, en el articulado del texto, habrá que recurrir a conceptos doctrinarios como éste. Así por ejemplo, el artículo segundo seguramente contendrá el concepto de "soberanía" tal cual lo entienden los constitucionalistas modernos influenciados por la doctrina liberal sobre esta materia y, si lo que se pretende es eliminar estas expresiones de la Constitución, será necesario, junto con suprimir la expresión "bien común" del artículo primero, eliminar, también, la voz "soberanía" del artículo segundo, ya que mucho más precisa y de mayor riqueza conceptual es la primera de las nociones nombradas que la segunda.

Por lo anterior, y en la convicción de que la Constitución debe contener ideas jerarquizadas y conceptualmente precisadas, sugiere mantener su indicación íntegramente y se le faculte para afinar, él mismo, los detalles de redacción.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que dentro del propósito de avanzar, es menester resolver una cuestión fundamental respecto de la cual, en principio, hay mayoría en la Comisión, excepción hecha del criterio sustentado por los señores Evans y Ovalle. Dicha cuestión dice relación a si la Constitución debe o no contener conceptos doctrinarios que naturalmente, deberán ser precisados, como específicamente, el concepto del bien común.

Estima que en una Constitución, en la cual aparecerán ideas tan importantes como la concepción humanista cristiana del hombre y de la sociedad, es esencial —porque si no sería una Constitución sin alma, sin espíritu— contemplar algunos conceptos doctrinarios fundamentales que informen la filosofía que la inspira.

En consecuencia, solicita un pronunciamiento sobre este aspecto fundamental: si la Constitución debe o no contener, en este caso específico, una referencia al bien común, y en caso afirmativo, cuál será su lugar de ubicación: el preámbulo o el texto mismo.

El señor LORCA manifiesta que le asiste el pleno convencimiento de que nuestra Constitución debe ser doctrinaria. En ello no puede haber dudas, sobre todo, si se considera el proceso que sufrió el país durante el régimen marxista.

Ahora, la inspiración doctrinaria del texto constitucional, debe ajustarse a aquellos conceptos de la filosofía cristiana que es precisamente la que orienta la acción del actual Gobierno y que, en definitiva, prevalecerá en el país. Cree que el concepto del "bien común" es uno solo, ya que no pueden haber dos que sean contradictorios entre sí. Coincide con el señor Guzmán en que puede decirse, en la Constitución, que la acción del Estado tiende al bien común, aún cuando no se empleen los mismos términos; pero sí debe dársele a dicho

concepto, el contenido que se ha evidenciado en el curso del debate.

En otro orden, y respecto de la técnica constitucional que debe aplicarse, se manifiesta de acuerdo en el sentido de que esta materia no debe establecerse en el texto mismo de la Constitución sino que en el preámbulo, en el que es preciso señalar, además, todo aquello que oriente y califique a nuestra Carta Fundamental, ya que en ese documento —el preámbulo— estas ideas cobran mayor fuerza y contenido que en una disposición expresa del texto.

El señor OVALLE expresa, a continuación, que su posición sobre esta materia la ha hecho saber reiteradamente en diversas sesiones, razón por la cual se limitará a formular, brevemente, algunas observaciones que le merecen las opiniones que se han vertido en el curso del debate. Al efecto, recuerda que el señor Guzmán planteó “que los conceptos envuelven doctrina”; a su vez, el señor Lorca habló de “Constitución doctrinaria”; el señor Ortúzar se refirió a “definiciones doctrinarias”, y don Alejandro Silva Bascuñán, en la reunión pasada, opinó sobre “la impropiedad de detenerse dos siglos antes y olvidar la influencia y confluencia de nuevas filosofías, doctrinas y formas de vida que están, constantemente, impulsando el progreso del derecho”.

Cree que las expresiones consignadas no se compadecen con quienes han manifestado una opinión discordante con el criterio mayoritario de la Comisión. En ningún momento se trata de evitar conceptos que envuelvan doctrina o que la Constitución no sea doctrinaria, ya que todas las ideas que se consignent en la Constitución y, especialmente en su preceptiva, son una expresión concreta de una posición doctrinaria conducente a la implantación de una democracia sólida y a un Estado activo.

En su criterio, la Constitución Política no es un texto de enseñanza sino que, por el contrario, es el instrumento por el cual se organiza el Estado y se establecen sus medios de acción. Y evidentemente, los propósitos que se señalen para la organización del Estado, deben ser informados por las ideas doctrinarias que animen al constituyente; lo cual no quiere decir que, necesariamente, dichos propósitos deben ser definidos en el texto constitucional, ya que, incluso esas definiciones, atarán a las futuras generaciones que, impregnadas de nuevas filosofías, se pueden sentir constreñidas a una Constitución conservadora, lo que, por cierto, no es el criterio de los miembros de la Comisión.

En seguida, expresa no agradaarle la referencia al “bien común”, ya que, si bien se declara antisecretario y, por el contrario, ardiente partidario de la tolerancia, no desea dar la impresión de que en Chile se esté abrazando una doctrina determinada, en desmedro de otras que alguna significación tienen.

En ocasión reciente, continúa, tuvo la oportunidad de leer a Santo Tomás de Aquino, a fin de conocer en profundidad el concepto de bien común que informa la doctrina católica, la cual, en lo personal, declara suscribir, ya que le parece comprensiva de los conceptos sociales que inspira su propia acción política y su condición de profesor. Pero, ha llegado a la conclusión —reafirmada por las expresiones del señor Evans— de que esta concepción, por el hecho de fluir del pensamiento católico y constituir su doctrina en materia de teoría del Estado, puede dar una impresión falsa si se acoge en la Constitución, ya que haría aparecer al texto constitucional como imbuido de una doctrina religiosa, lo que, obviamente, no puede ser.

Por lo anterior, se declara partidario de eliminar la expresión “bien común”, pensando en que otros pudieran interpretar antojadiza y maliciosamente la intención de los miembros de la Comisión. En cambio, le agradaría que se exprese lo mismo que el señor Guzmán tan acertadamente ha señalado en términos de comisiones o de encargos o fines específicos que se le formulen al

Estado. A nadie le cabe dudas que éste debe ser activo en cuanto promueva el desarrollo económico social y la exaltación del hombre en todos sus aspectos; debe ser conservador en cuanto proteja al hombre a través de los derechos que ha conquistado; y debe ser ampliamente humanista y comprensivo en cuanto también, lo proteja respecto de aquellas facultades o derechos que nacen o fluyen de su propia naturaleza.

Expresa que, en su opinión, existe consenso en la Comisión para que, salvo en cuestiones de técnica o de expresión de estos fines, este acuerdo se alcance en términos tales que la redacción definitiva de la Constitución manifieste unidad y se concrete, también, en llamados específicos que clarifiquen la acción del Estado y no permita que nadie pueda señalar propósitos distintos a aquellos que tuvo en vista el constituyente de 1974.

Por lo mismo, concuerda plenamente con los planteamientos del señor Evans, no sólo por el valor que ellos tienen, sino porque, también, ha venido planteando esta misma tesis desde hace ya varias sesiones.

El señor SILVA BASCUÑÁN estima que no existen discrepancias de fondo, y las que hay, se podrían obviar suprimiendo la expresión "bien común" y decir "la acción del Estado debe promover las condiciones sociales que permitan a todos los integrantes de la comunidad...". Esto es, describir como dispositivo el contenido del bien común, sin mencionar el término ni darle una definición.

A su vez, el señor DIEZ declara que es fundamental la inclusión de las palabras "bien común" en este precepto constitucional, supuesto que se apruebe incorporar dicho concepto en el articulado del texto.

Piensa que muchos grupos de pensamiento filosófico o religioso han hecho aportes y descubrimientos que han pasado a ser de patrimonio universal. En la actualidad, el concepto de bien común tiene aceptación unánime, como también la tienen muchas de las ideas nacidas del racionalismo, y lo mismo ha ocurrido con la modificación del pensamiento cristiano respecto a la libertad religiosa. De manera que, en su opinión, no importa dónde está el origen o qué grupo de pensamiento sea el que descubra no sólo las leyes físicas sino, también, las leyes sociológicas del universo. Por lo mismo, prefiere mantener estos conceptos del modo propuesto por el señor Guzmán, porque la expresión "bien común" tiene una interpretación y un significado preciso que va más allá de decir "conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su más plena realización personal".

Lo anterior es la interpretación que le da el constituyente chileno de hoy a estas formulaciones, la cual tiene la ventaja de señalar, además, su adhesión a lo fundamental, cual es el que la misión del Estado es luchar y promover el bien común.

Finalmente expresa que si existe consenso en la Comisión sobre este particular, no advierte las razones que aconsejan excluir el término "bien común" del articulado de la Constitución.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que sobre la materia en discusión, el Memorándum de intenciones constitucionales presentado a la consideración de la Junta de Gobierno y aprobado por ésta, dice lo siguiente:

"La Constitución contemplará como principio fundamental el que todos los actos de la autoridad deben estar presididos y determinados por el superior concepto del bien común, porque éste constituye la verdadera razón de ser del gobernante, llamado a lograr el bien espiritual y material del pueblo".

En seguida, el señor GUZMÁN manifiesta que antes que la Comisión se pronuncie acerca de la inclusión de las palabras "bien común" en el preámbulo o en el texto mismo de la Constitución, desea puntualizar que, si no se consigna la expresión "bien común" en la Carta Política, deberían eliminarse, también, los conceptos de soberanía, de dignidad del hombre, e incluso, los que dicen relación con los derechos que arrancan de la naturaleza humana. Formula esta indicación, en atención a que los referidos conceptos envuelven doctrina, y, desde su punto de vista, la primera obligación preceptiva para el Estado es genérica y de ella se derivan todas las demás obligaciones específicas. En su opinión, es una norma esencialmente preceptiva aquella que le impone al Estado la obligación de crear "el conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su más plena realización posible". Es esa la gran obligación que tiene el Estado, y para cumplirla, es que se le encargan otras misiones específicas que son, en todo caso, de menor jerarquía.

En consecuencia, estima que el problema de incluir o no un preámbulo no puede servir para omitir, en el texto de la Carta Fundamental, lo que constituye una norma preceptiva por excelencia.

En el mismo orden, cree que la humanidad va decayendo porque pierde el norte de los preceptos genéricos de los cuales derivan todos los específicos. Y, al carecer de ese norte, estos últimos pierden muchas veces su fuente, en el sentido profundo de esta palabra; es decir, lo que les da vida, que son siempre preceptos genéricos.

Estima que incluir estas ideas en torno al bien común es tan preceptivo como decirle al Estado que debe favorecer la participación, o que debe configurar un orden que permita el desarrollo de los grupos intermedios entre el hombre y la sociedad política; y lo único que se hace es considerar, además, algo que nunca cambiará: el hecho de que el hombre es espíritu y materia.

A continuación, manifiesta que al redactar esta indicación, ha tenido el gran cuidado de no incluir nada que signifique atar la Constitución a una situación histórica determinada, sino vincularla a aquello que es permanente; a lo que es perenne respecto de la naturaleza del hombre, esto es, el que el hombre es espíritu y materia; y que la sociedad, por estar compuesta de seres con espíritu y materia, que tienen una dignidad determinada, debe considerar el interés de todos y de cada uno y nunca el de un grupo determinado. Dicho en otras palabras, su indicación tiene por objeto establecer que el Estado tiene un papel activo, un mandato, cual es el de crear el conjunto de condiciones sociales que posibiliten cumplir dicha finalidad. Ese es el gran mandato que se impone al Estado.

En cuanto a la expresión "bien común", admitiendo que es lo más secundario de su sugerencia, es partidario de incluirla por estimar que tiene, como lo señaló el señor Díez, una aceptación que trasciende de toda fe religiosa. No hay que olvidar que el cristianismo —y esto no puede desconocerse— ha incorporado a la humanidad un determinado concepto de la persona humana, el cual ha inspirado muchos otros, tales como el de la dignidad de la persona humana, o el de aquellos "derechos que arrancan de la naturaleza del hombre" etcétera. Del mismo modo, existen otros, de gran riqueza conceptual que han nacido, por ejemplo, de la Revolución Francesa.

Agrega que si no se puede emplear el término "bien común" porque se vincula, por su posición, a una escuela determinada, tampoco se puede usar la expresión "soberanía", ya que ésta, también, se vincula con otra escuela, con una diferencia: la escuela a la cual pertenecería el bien común es compartida explícitamente por casi todos los integrantes de la Comisión y, en forma implícita y en gran sentido, por todos; en cambio, la filosofía de la cual arranca

el concepto de soberanía no es compartida, desde luego, por la mayoría, o tal vez por ninguno, ya que en esta Comisión, nadie pertenece a la doctrina o a la escuela de pensamiento liberal que inspiró la Revolución Francesa, o bien al liberalismo filosófico. De manera, entonces, que, en cuanto al concepto de soberanía que ya Maritain objeta y que pensadores españoles como Vázquez de Mella y otros rechazan por entero, es aún mucho más difícil aceptarlo en la Constitución.

Con todo, cree que la expresión "soberanía" se incluirá en el texto constitucional, porque dentro de la concepción predominante en el mundo jurídico chileno estos conceptos forman parte del acervo cultural de la nación, y se va a reglamentar de manera que los inconvenientes que haya podido tener en sus orígenes o en sus formulaciones doctrinarias, sean salvados.

Finalmente expresa que, por todo lo anterior, es partidario de incluir el concepto del bien común dentro de nuestro ordenamiento fundamental.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente) somete a votación la inclusión, en el texto de la Constitución, de una referencia al bien común, empleando, específicamente, el término "bien común". Manifiesta que, en todo caso, la referida inclusión deberá hacerse en el texto mismo del articulado, ya que la sugerencia de incorporarla en el preámbulo, expresada por el señor Lorca y él mismo, es minoritaria.

—A continuación, la Comisión aprueba incluir en el texto de la Constitución la referencia tanto al contenido del concepto de bien común como también la incorporación expresa de ese término, con los votos en contra de los señores Evans y Ovalle.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que ya se ha aprobado la proposición para que se contenga en el texto constitucional una referencia al bien común, procede pronunciarse sobre la definición que sobre esta materia se contiene en la indicación del señor Guzmán, cuyo tenor es el siguiente:

"La acción del Estado se encamina a promover el bien común o conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su más plena realización personal posible, tanto espiritual como material, asegurando la libertad y respetando la dignidad del ser humano".

Sugiere, a continuación, reemplazar la frase "...alcanzar su más plena realización personal posible", por "...alcanzar, dentro de las posibilidades, su más plena realización personal".

A su vez, el señor GUZMÁN expresa que su fórmula es más breve y salva los inconvenientes que se señalaron.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que su indicación se refiere no sólo a las posibilidades personales sino a las posibilidades reales del país.

El señor GUZMÁN indica que en su proposición adoptó esta forma de redacción en vista de las observaciones que se le formularon a su primitiva sugerencia en sesión anterior. En esa oportunidad, se expresó una observación que le convenció, en cuanto a que la oración "dentro de las posibilidades existentes" aparecería como una excusa, en el sentido de que el Estado no estaría en la obligación de remover los obstáculos para permitir la realización personal de los integrantes de la comunidad nacional. En cambio, la frase "...para alcanzar su más plena realización personal posible" salva ese inconveniente, ya que evita que esto se plantee como un ideal que desacredite al Derecho si no se consigue y se argumente, al igual que los marxistas, que las garantías constitucionales no existen, toda vez que la primera de ellas, esto es la



igualdad ante la ley, no se cumple, porque no todos son iguales o no todos pueden ser iguales.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta, en seguida, que una fórmula intermedia podría ser la de establecer lo siguiente: "...alcanzar, en lo posible, su más plena realización personal".

A su vez, el señor DIEZ expresa que la oración "su más plena realización personal posible" se refiere tanto a las posibilidades de la nación como a las de las personas.

El señor GUZMÁN agrega que si bien lo manifestado por el señor Diez es efectivo, no lo es menos el hecho de que no se le debe dar un realce a la oración que haga disminuir el valor de la realización personal frente al elemento posibilidades, haciéndolos aparecer como figuras disyuntivas.

El señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta su disconformidad con la proposición del señor Guzmán, porque ella contiene una definición. En cambio, su indicación se vincula más a la idea de mandato o de precepto, en términos de proclamar que la acción del Estado, "al promover el bien común, debe afirmar las condiciones sociales que permitan a todos los integrantes de la comunidad nacional, alcanzar su más plena realización personal".

En seguida, el señor GUZMÁN expresa no tener ningún inconveniente en aceptar la redacción del señor Silva Bascuñán, pero prefiere la suya propia porque la expresión "se encamina" —que primitivamente había propuesto el señor Diez— refuerza, precisamente, el carácter activo del Estado.

Ahora, de aceptarse la fórmula del señor Silva Bascuñán, debería decirse "La acción del Estado, al promover el bien común, debe crear el conjunto de condiciones sociales que permitan a todos.. ."; aunque, reitera, prefiere su propia indicación, por estimar que tiene un carácter más imperativo.

Por otra parte, la expresión "debe crear" podría debilitar el concepto de bien común y facilitar, posteriormente, su exclusión del texto, ya que, en su opinión, dicha oración aparece como un comentario. En cambio, es difícil eliminar los conceptos contenidos en su indicación, desde el momento en que ella configura un mandato imperativo para el Estado.

El señor SILVA BASCUÑÁN declara no aceptar la proposición del señor Guzmán porque cree que los términos en que está concebida, no son adecuados para el texto constitucional. En cambio, la frase por él propuesta o cualquiera otra similar, tiene mucho más fuerza e imperatividad, ya que, en su opinión, en el texto constitucional no puede figurar la conjunción "o" como sugiere el señor Guzmán.

El señor GUZMÁN expresa no compartir lo aseverado por el señor Silva Bascuñán y al efecto, cita el ejemplo del Código Civil, señalando que nadie puede desconocer el carácter magníficamente jurídico que tiene, lo que no impide que ya en su artículo primero contenga una definición.

Agrega que tal vez no sea propio iniciar la Constitución con una definición, pero, sobre este particular hay que tener cierta flexibilidad y permitir la inclusión de ideas que, de otra manera, en caso de ajustarse estrictamente a la técnica jurídica, no podrían establecerse en la Constitución.

El señor ORTUZAR (Presidente) refiriéndose a la indicación del señor Silva Bascuñán, propone establecer derechamente, que la finalidad del Estado es promover el bien común, o bien, "El fin del Estado es promover el bien común.."

El señor DIEZ sugiere la siguiente redacción: "La acción del Estado debe promover el bien común".

El señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta que si se dice "La acción del Estado es promover el bien común" el resto de las ideas sobre este concepto pierde eficacia, razón por la cual, su indicación establece que la acción del Estado, al promover el bien común, asegura o crea las condiciones necesarias...", lo que tiene un aspecto mucho más imperativo y preceptivo.

El señor DIEZ expresa que, en su opinión, no existen razones que impidan que la Constitución defina que lo que se entiende por "bien común" es el conjunto de condiciones sociales que permite a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su más plena realización personal.

El señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta su conformidad con la afirmación del señor Díez, pero, está en desacuerdo en que desde el punto de vista gramatical, se ponga la conjunción "o" en el texto constitucional, y se diga una cosa como una definición y no como afirmación. Por el contrario, es partidario de dar un sentido de afirmación al precepto, razón por la que, propone la frase: "El Estado al promover el bien común debe asegurar. . .".

El señor ORTUZAR (Presidente) somete a votación la siguiente indicación: "La acción del Estado debe promover el bien común creando las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su más plena realización personal posible, tanto espiritual como material, asegurando la libertad y respetando la dignidad del ser humano".

El señor OVALLE estima que con la indicación recién leída no se agota la noción de bien común, sino sólo una parte, ya que un intérprete, invocando el bien común, pudiera, yendo más allá de lo que aquí se dice, vulnerar, en el hecho, lo que se pretende en la indicación, al decir: "La acción del Estado es promover el bien común creando tales cosas", o sea, hay otras que el Estado puede no hacer pero que forman parte del bien común.

El señor SILVA BASCUÑÁN considera razonable lo que dice el señor Ovalle. Por eso, es partidario, dentro de esa lógica, de dejar la referencia a la definición y el objeto del bien común en términos sobrios, sin agregar lo que viene a continuación. Si acaso se agrega "asegurando la libertad y la dignidad del hombre", quiere decir que la definición del bien común no es completa, porque hay que adicionarle elementos nuevos. Mientras tanto, tendría una sobriedad mucho mayor, el concepto, si se elimina la frase relativa a la libertad y a la dignidad del hombre, ya que su mención quiere decir que no es suficiente ni es completa la definición del bien común. Por lo anterior, sugiere limitar la frase a lo siguiente: "La acción del Estado es promover el bien común creando las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su más plena realización personal posible".

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que la introducción de estos elementos de dignidad y libertad del ser humano, impiden que dentro de la definición del bien común, pueda haber una interpretación que los desconozca.

El señor GUZMÁN se manifiesta de acuerdo con lo expresado por el señor Ortúzar. Al efecto, señala que el objeto de la proposición en todos sus términos, es reiterar el valor político de los conceptos de libertad y dignidad del ser humano.

El señor ORTUZAR (Presidente) recogiendo las opiniones de la Comisión, sugiere, sobre la base propuesta por el señor Guzmán, la siguiente redacción: "La acción del Estado debe promover el bien común creando las condiciones

sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su más plena realización personal posible, tanto espiritual como material, y asegurar así la libertad y dignidad del ser humano”.

—Así se aprueba con los votos en contra de los señores Evans y Ovalle.

El señor OVALLE deja constancia de que, aparentemente, con los términos empleados, no se agotaría el concepto de bien común que se sugiere en la redacción recién aprobada.

A su vez, el señor EVANS expresa que la concepción de las relaciones internacionales y toda la presencia y acción de Chile en el concierto de la comunidad internacional queda marginado del concepto del bien común que se ha acordado.

El señor DIEZ manifiesta que ello no es efectivo, y que, por el contrario, no sólo no está marginado, sino que después, en el inciso que viene más adelante, se expresa la adhesión de Chile a los principios universalmente aceptados en el Derecho Internacional, porque la acción del Estado es la de promover el bien común, lo que no está limitado al territorio nacional, sino que a todos los campos de acción del Estado: uno de los cuales es el campo internacional o supranacional, que habrá que considerar en algunas disposiciones de la Constitución.

—Se levanta La sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL LARRAÍN CRUZ  
Secretario Subrogante

## **REPUBLICA DE CHILE**

### **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

#### **SESION 47ª, CELEBRADA EN 20 DE JUNIO DE 1974**

1. — Se despacha el precepto relativo al Bien Común y el que dispone que el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza una adecuada autonomía
2. — Se discute el inciso que prescribe que Chile adhiere a los principios y normas universalmente aceptados del Derecho Internacional, y favorece los organismos mundiales y regionales para la paz y el desarrollo
3. — Se debate el precepto que dispone que en Chile hay Estado de Derecho y que las potestades estatales y todas las autoridades públicas someten su acción a la Constitución y a toda norma dictada conforme a ella
4. — Texto provisional del artículo 1º aprobado por la Comisión

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, y con asistencia de los señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario Subrogante el señor Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión. Expresa, en seguida, que el señor Guzmán le ha manifestado que por haber sido llamado por el Presidente de la República, le será imposible concurrir a esta sesión.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala, a continuación, que en la sesión pasada había quedado aprobado el que sería inciso segundo del artículo 1º, redactado en los siguientes términos: "La acción del Estado debe promover el bien común creando las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su más plena realización personal posible, tanto espiritual como material, y asegurar así la libertad y dignidad del ser humano".

Agrega que hacía presente a los señores Silva Bascuñán y Díez, antes de comenzar la sesión, que el término "así" estaba de más, y que, aún, era profundamente equívoco, pues significaba que, de no lograrse la plena realización personal espiritual y material de cada integrante de la comunidad, no se aseguraba la libertad ni la dignidad del ser humano, lo que podría equivaler a dar la razón, precisamente, a la posición que siempre sostuvo el marxismo en el sentido de que las clases desposeídas no tenían libertad ni gozaban de respeto a su dignidad, porque no sólo no habían obtenido su realización espiritual y material, sino que, incluso, vivían en condiciones misérrimas.

Manifiesta que, conversando con ellos, les pareció bien introducir una pequeña modificación a este inciso segundo, que quedaría redactado en los siguientes términos: "La acción del Estado debe promover el bien común, creando las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su mayor realización personal posible, espiritual y material, con pleno respeto a la libertad y dignidad del ser humano".

El señor EVANS estima que en esa forma quedaría mejor el texto.

El señor SILVA BASCUÑAN coincide que en la forma propuesta por la Mesa queda muy realista la redacción del inciso.

—Se aprueba el inciso segundo en los términos sugeridos por la Mesa.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que el inciso tercero propuesto por el señor Guzmán dice textualmente: "Para ello, el Estado asegura respeto y protección eficaz a los derechos inalienables que arrancan de la naturaleza humana, reconoce la existencia y ampara la formación y el desarrollo de las sociedades intermedias legítimas entre el hombre y el Estado garantizándoles una adecuada autonomía, y favorece la participación individual y social en los diversos campos de la vida del país".

El señor DIEZ estima que, desde luego, el precepto transcrito, traduce el pensamiento de todas las proposiciones de redacción individuales recibidas por la Mesa y coincide absolutamente con el criterio de los miembros de la Comisión, motivo por el que cree que podría aprobarse el inciso.

Añade que le agradó la sugerencia que hacía el señor Ortúzar antes de comenzar la sesión, en cuanto a recalcar la obligación del Estado de respetar y

proteger los derechos inalienables que emanan de la naturaleza humana, incluyendo la palabra "siempre", o sea, expresando "Para ello, el Estado asegura siempre el respeto y protección eficaz... etcétera".

El señor SILVA BASCUÑAN considera excesiva la parte que dice "derechos inalienables que arrancan de la naturaleza humana", y sugiere reemplazarla por la frase "derechos del hombre".

El señor ORTUZAR (Presidente) propone sustituir dicha frase por la expresión "derechos inalienables de la persona humana".

El señor SILVA BASCUÑAN cree que es pura definición filosófica podría suponerse después que hay algunos derechos que no emanan de la persona humana y, por otra parte, los derechos del hombre están descritos en la Constitución.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que la indicación que se había tomado como base se refería a los derechos inalienables de la persona humana.

El señor SILVA BASCUÑAN sugiere expresar "derechos de la persona humana", pues lo otro, a su juicio, sería colocar un conjunto de adjetivos que implican deducciones de carácter filosófico que, por completar, pueden ser restrictivos.

El señor DIEZ acota que esos adjetivos serían restrictivos, por que sin duda puede haber derechos —y lo pueden sostener algunas teorías políticas— que emanen del Estado, de la civilización o de la cultura, y no únicamente de la naturaleza humana. Por lo demás, agrega, existen derechos que no emanan de la naturaleza humana, sino de la naturaleza del grupo social, de la naturaleza de la familia o de la naturaleza de la comunidad internacional.

Pregunta a este respecto, por qué se respetarán, entonces, sólo los derechos que emanan de la naturaleza humana, dándole a ésta un sentido específico y no el sentido genérico de cubrirlo todo, y manifiesta su acuerdo con el señor Silva Bascuñán en este aspecto.

El señor ORTUZAR (Presidente) entiende que al hablarse de "derechos inalienables que emanan de la naturaleza humana" se comprenden, evidentemente, los de aquellos grupos sociales tales como la familia, en primer término, y otros más.

El señor DIEZ expresa que Santo Tomás hace un distingo absoluto entre derechos que emanan del hombre, derechos que emanan de la familia, derechos que emanan de la sociedad y de la comunidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que lo que se ha entendido con la indicación —como lo está señalando en todas las proposiciones— es destacar los derechos que realmente tienen su fundamento en la naturaleza humana, porque hay otros derechos que son —por decirlo así— de menor cuantía.

Considera que la ley, puede, en un momento dado, consagrar un derecho meramente positivo y hasta de orden reglamentario, siendo evidente que no ha sido el espíritu de los autores de la indicación referirse y dejar en el mismo nivel a todos estos derechos, tanto a los de carácter meramente positivo, que arrancan simplemente de la ley, como los fundamentales, que arrancan de la naturaleza del ser humano.

Señala que este es el valor que advierte en la indicación y desconoce hasta qué punto, al quitarle estos adjetivos se haga descender un poco el nivel de esa indicación.

El señor DIEZ opina que, al contrario, se afirma más su alcance.

El señor EVANS expresa que es partidario de mantener los adjetivos mencionados por la simple razón de que aunque es cierta la cita de Santo Tomás, hecha por el señor Díez, en orden a que, en cuanto a lo sustantivo, hay una distinción entre los diversos deberes y derechos, sean individuales, sociales, de grupos, etcétera, pero, lo que aquí quiere enfatizarse, a su juicio, es la protección que en el orden jurídico el Estado brinda a aquel conjunto de derechos que constituyen el bagaje que a través de los siglos se ha ido reconociendo como propio del ser humano conviviendo en sociedad, porque hay una serie de derechos —y el señor Ortúzar aludió a ellos— que emanan de la ley: el derecho de reclamar de un tributo u otros propios del campo laboral, del campo tributario o del campo civil, que no son inherentes a la naturaleza humana, los cuales, el día de mañana la sociedad puede ampliarlos, restringirlos, corregirlos, suprimirlos o reemplazarlos; y la naturaleza humana no va a verse afectada en su dignidad esencial ni en sus derechos fundamentales por la circunstancia de que algún derecho de este tipo pueda ser restringido o reemplazado, motivo por el que le gustaría que quedara establecido que el amparo que, en el fondo, la Constitución está brindando a un conjunto de derechos se refiere a aquellos que son esenciales.

Agrega que tanta razón tiene, en su opinión, el señor Díez, que estaba pensando si no sería mejor decir: "Para ello, el Estado asegura respeto y protección eficaz a los derechos inalienables de la persona humana que reconoce esta Constitución", a fin de precisar que se refiere a los derechos que reconoce la Constitución, pues no desea que quede en la Constitución futura nada que pueda prestarse, no ya a un bagaje de posibilidades dialécticas, sino al ámbito de posibilidades políticas que permitan decir el día de mañana: "Esto no está garantizado", así como tiene el temor, volviendo a lo de la sesión anterior muy tangencialmente, que se diga: "Aquí no está el Estado cumpliendo su obligación de promover el bien común, en consecuencia, es ilegítimo y procede el derecho de rebelión", lo que comprende que dialécticamente no es posible, pero políticamente podría presentarse como aceptable.

Añade que por este motivo teme que al hablar de derechos y no ponerles adjetivos, pueda decirse el día de mañana que determinado derecho sindical, social, gremial, o meramente patrimonial establecido por el legislador, que ha sido o va a ser vulnerado, no está amparado por una garantía constitucional que no distingue, razón por la que estima necesario precisar el concepto y decir derechos inalienables o derechos fundamentales, pero señalar cuáles son tales derechos, aspecto éste en el que coincide con el señor Díez.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que como en este momento se incorpora a la Sala el señor Ovalle, debe informarle que el inciso segundo del artículo 1º sufrió una pequeña modificación de redacción quedando en los siguientes términos: "La acción del Estado debe promover el bien común, creando las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su mayor realización personal posible, espiritual y material, con pleno respeto a la libertad y dignidad del ser humano", porque la frase anterior, que decía "...y asegurar así la libertad y dignidad del ser humano", implicaba que si no se lograba una realización espiritual y material de la comunidad, prácticamente, no se aseguraba la libertad y la dignidad del ser humano, lo que era extraordinariamente peligroso.

El señor OVALLE hace presente que en cuanto a la redacción, no al fondo, el inciso segundo se apruebe con su abstención, por cuanto estima que no es propio de la Constitución, pero, como ya está aprobado, manifiesta sólo su abstención.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que corresponde seguir discutiendo el inciso tercero de la indicación propuesta por el señor Guzmán que dice: "Para ello, el Estado asegura respeto y protección eficaz a los derechos inalienables que arrancan de la naturaleza humana, reconoce...".

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que con respecto a la primera parte de este inciso, el señor Díez formuló indicación o, por lo menos, sugirió, que se suprimiera la oración "... inalienables que arrancan de la naturaleza humana", señalando que había derechos que no arrancaban de la naturaleza humana sino de grupos sociales, de la familia, etcétera, los que a juicio del señor Díez no quedarían comprendidos dentro de esta disposición.

Agrega que el señor Evans y él señalaron que les parecía conveniente poner énfasis en que el objetivo de la Constitución es asegurar respeto eficaz de los derechos inalienables de la persona humana, es decir, de aquellos derechos, incluso, anteriores al ordenamiento jurídico; y precisaron que, en realidad, no podía ser el espíritu de la indicación comprenderlos a todos, porque había derechos que emanaban de la ley o del reglamento y que, realmente, podían ser, por así decirlo, de poca importancia o trascendencia y que el legislador podía modificarlos como estimara conveniente, es decir, que el objetivo de la Constitución era referirse a estos derechos fundamentales, anteriores al ordenamiento jurídico, que no puede desconocer el Estado y que ni siquiera podría desconocer el legislador.

En seguida, señala que se había formulado una sugerencia por el señor Evans para que, manteniendo la expresión "derechos inalienables que arrancan de la naturaleza humana", se agregara la frase: "...que esta Constitución reconoce", a fin de evitar la posibilidad de que el día de mañana se pudiera decir que hay otros derechos que arrancan de la naturaleza humana y que no están comprendidos en la Constitución.

El señor EVANS manifiesta que tiene serias dudas acerca de si es procedente o no esta parte primera, porque con la redacción con que ha quedado el inciso anterior resulta que la misión general, la más general e importante que esta Constitución le va asignar al Estado, es la de promover el bien común, queda incluida de manera muy decisoria y relevante al asegurar la libertad y la dignidad del ser humano.

Piensa que si ahí está de manera muy importante configurada la acción del Estado, no sería mejor, entonces, refundir esa parte final del inciso anterior con la parte inicial del inciso en debate disponiendo que el Estado debe: "asegurar la libertad, los derechos inalienables y la dignidad del ser humano". Cree que queda más lógico y más natural, porque en el inciso segundo se aseguran la libertad y la dignidad, pero ocurre que la libertad y la dignidad, en el fondo se confunden, pues son los derechos inalienables, el respeto a los derechos inalienables de la persona humana y nadie podría decir: "Yo le garantizo su libertad y su dignidad y le conculco sus derechos esenciales", lo que sería absurdo, ya que se trata de una misma idea o bien jurídico, y propone en consecuencia, trasladar de alguna manera, esta frase inicial, que es mucho más conceptual y rica que las dos que siguen, que son instrumentales.

El señor DIEZ concuerda con el señor Evans en el carácter meramente instrumental de las frases que se refieren a que el Estado reconoce la existencia de sociedades intermedias y el derecho de participación.

En cambio estima que no es instrumental el respeto a la dignidad y libertad del ser humano.

El señor EVANS coincide con el señor Díez en que el respeto a la dignidad y



libertad del ser humano no es instrumental y queda comprendido dentro de lo que la mayoría ha querido definir.

El señor SILVA BASCUÑAN señala que adhiere a la proposición del señor Evans, dejando testimonio de que como él hizo presente la duda, le agrada más la expresión propuesta.

El señor DIEZ adhiere a lo sugerido por los señores Evans y Silva.

El señor OVALLE reitera su adhesión —sin recordar que lo había dicho el profesor Silva— a lo que acaba de expresar: cuál es el objeto de redactar eso, si está en el inciso segundo; y estima que sólo sería una reiteración inoficiosa.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que de acuerdo con la indicación formulada por el señor Evans, el inciso segundo quedaría redactado en los siguientes términos:

“La acción del Estado debe promover el bien común creando las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su mayor realización personal posible, espiritual y material, con pleno respeto a la libertad y los derechos inalienables de la persona y la dignidad del ser humano”.

El señor OVALLE manifiesta que no le agrada la referencia a los derechos inalienables, y que mantendría la alusión a la “libertad y dignidad” del ser humano. Considera que, como por otro lado, se destinará un Capítulo especial a la protección de los derechos inalienables, no tiene razón de ser la reiteración de la libertad y la dignidad, porque comprende todos los derechos inalienables, y además, se ha expresado el propósito de concretar este aspecto cuando se traten los derechos humanos.

El señor DIEZ señala que es efectivo lo afirmado por el señor Ovalle, sobre todo cuando se hace referencia a las condiciones que permitan a cada uno la plena realización personal, debiendo existir un párrafo especial para considerar esta materia. Propone, en consecuencia, suprimir lo primero relativo a que el Estado “asegura y respeta...”, porque irá en un párrafo separado en el inciso segundo y la frase “de que el Estado reconoce la existencia y ampara la formación...”, ya que esta idea estará en un capítulo especial relativo a los derechos individuales.

El señor EVANS expresa que no tiene inconveniente en esta sugerencia, la que, además, obvia aquel peligro que siempre debe tenerse presente en el sentido de que como la Constitución garantiza todos los derechos inalienables, hay otros que aunque no están en ella, merecen la protección del Estado, por lo que prefiere que los derechos específicos sean aquellos que la Constitución cautela en el capítulo relativo a los derechos humanos, pero sin referirse a ello en términos generales.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que esto significa que habría acuerdo en la indicación del señor Ovalle para mantener el inciso segundo en los términos despachados anteriormente; o sea, diciendo al final “con pleno respeto a la libertad y a la dignidad del ser humano”, y suprimir la frase que se había propuesto introducir relativa a los derechos inalienables de la persona humana, existiendo, entonces, acuerdo para suprimir la frase inicial.

Considera que en tal caso, para no iniciar la frase diciendo “Para ello...”, sería mejor decir simplemente “El Estado reconoce y ampara”, porque le parece que sería darle demasiada trascendencia expresar “Para ello, el Estado reconoce...”

El señor EVANS manifiesta que está meditando si no debiera ir en punto seguido la frase “El Estado reconoce la existencia y ampara...”, para no dejarla

como una disposición que surge en forma aislada y vincularla a lo anterior, porque si hay algo que está íntimamente vinculado al concepto del bien común que se tiene y que ha querido expresarse en la Constitución, a su juicio, es el respeto a las sociedades intermedias.

El señor DIEZ concuerda con el señor Evans en que la frase "El Estado reconoce y ampara...", debe ir en punto seguido.

El señor SILVA BASCUÑAN recuerda que el sentido de esta parte de la idea del señor Guzmán era hacer notar, en una forma casi docente, la diferencia que hay entre fines y medios, y ello quería ponerlo de relieve a través de un punto aparte, por lo que podría suprimirse, pues no es necesario poner en la Constitución las conclusiones lógicas de ella.

El señor DIEZ insiste en que esa frase debe colocarse en punto seguido y no en punto aparte.

El señor SILVA BASCUÑAN estima que con el punto seguido parece que se agregara algo, y como respecto del primer inciso se tiene la pretensión de que está completo en su objetivo, no habría que ponerlo en punto seguido sino aparte.

El señor ORTUZAR (Presidente) agrega que la opinión del señor Silva es efectiva, sobre todo, como él mismo lo señalaba, si se está distinguiendo entre el fin y el medio como instrumento para lograr el objetivo.

El señor OVALLE señala que en cuanto a la redacción de lo que sería el inciso tercero, le parece más prudente y más modesta en su expresión como virtud, la redacción que propone el señor Díez, porque, además, no incorpora el problema de la participación en forma tan global en este artículo 1º, que no le parece que es el adecuado.

Recuerda que el señor Díez decía que el Estado reconoce y ampara los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza una adecuada autonomía, lo que es mucho más corto y de ese modo se evita el gerundio, del que nunca es partidario, y está dentro de la línea que siempre ha tenido el constituyente chileno: su discreción.

El señor EVANS hace presente que es lo mismo que él había propuesto.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que el artículo 5º de la indicación del señor Evans decía: "El Estado reconoce y ampara la acción propia de grupos intermedios de la comunidad nacional y les garantiza una adecuada autonomía".

El señor EVANS manifiesta que le agrada más la redacción del señor Díez.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que la redacción de la Mesa es idéntica a la del señor Díez, y quedaría como inciso tercero.

El señor OVALLE es partidario de que sea aparte.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la redacción del inciso tercero de la indicación de la Mesa, es la siguiente: "El Estado reconoce y ampara los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza una adecuada autonomía". Considera que hablar de sociedades intermedias legítimas estaría de más, porque, obviamente, la Constitución no puede amparar las que no son legítimas.

El señor SILVA BASCUÑAN destaca el hecho de que el señor Guzmán hacía mucho hincapié en la necesidad de colocar esta distinción para que no se

creyera que la existencia natural y real de cualquier grupo intermedio estaba amparada por la Constitución, sino la de aquellos que tienen legitimidad en su origen y objetivos, y, obviamente, no dará amparo a los que no sean legítimos, por lo que, a su juicio, no procede abrir una discusión sobre lo que es legítimo e ilegítimo.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta a la Comisión, si quedaría aprobado el inciso en los términos señalados, sin la expresión "legítimos".

—Queda así acordado.

En seguida, hace presente que la redacción del señor Guzmán continúa de la siguiente manera: "y favorece la participación individual y social en los diversos campos de la vida del país", y ofrece la palabra sobre la última parte del inciso tercero.

El señor OVALLE estima conveniente eliminar esa parte del artículo 1º, pues no cree que sea aconsejable mezclar tantas cosas en dicha disposición.

El señor DIEZ señala que si se está garantizando y reconociendo a los grupos intermedios, dándoles una adecuada autonomía, de hecho se está favoreciendo la participación.

El señor SILVA BASCUÑAN se inclina a mantener la participación aquí porque la encuentra fundamental en la organización que se va a dar y se evitará repeticiones en otros aspectos, además de que es mucho más lógico, ya que están proclamando una democracia social y de participación, y no "apatronada", en el sentido de que se impongan desde arriba los beneficios que los hombres y los grupos necesitan.

El señor DIEZ coincide en este aspecto con el señor Silva.

El señor SILVA BASCUÑAN agrega que, en general, está de acuerdo, pero tiene que ponerse en el punto de vista de quienes interpretarán la Constitución en el futuro.

El señor DIEZ afirma que dicha idea está propuesta en todos los borradores que se encuentran a su disposición.

El señor SILVA BASCUÑAN añade que por esa misma razón mantendría la idea.

El señor OVALLE considera que de hecho se está reconociendo la participación que va a tener, necesariamente, que expresarse, de modo fundamental, a través de los grupos intermedios, pero no es partidario de una declaración tan enfática al decir "y favorece la participación", porque en esta forma, el Estado no podría consagrarla de manera distinta, y por otra parte, decir que "el Estado favorece...", que "es partidario de...", que "le gusta...", que "estimula...", no es propio de un texto constitucional, porque no está dentro de lo preceptivo y ni siquiera es una manera elegante de establecer una disposición programática.

El señor SILVA BASCUÑAN es partidario de completar esto para salvar la objeción que tiene su planteamiento, y propondría la frase "en la participación" en lugar de "favorece la participación".

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que, entonces, quedaría así el texto: "El Estado reconoce y ampara los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza una adecuada autonomía".

El señor SILVA BASCUÑAN agrega la frase "en la participación" a la redacción

leída por el señor Ortúzar.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que dicha frase no puede tener esta ubicación porque es limitar la participación nada más que a los grupos intermedios, en circunstancias que la participación no sólo es propia de esos grupos, sino que tiene un sentido general.

El señor DIEZ propone sustituir en el inciso anterior el punto final por un punto y coma (;), y decir: "asimismo, asegura la participación individual y social en los diversos campos de la vida nacional".

El señor OVALLE expresa que no lo puede asegurar.

El señor DIEZ sugiere el término "reconoce".

El señor OVALLE estima que tampoco es procedente esta expresión, porque es una actitud de la comunidad que la tiene que desarrollar dentro de un Estado proclive a ella, y hace presente que, realmente, no entiende lo dicho en el artículo 1º, pues el Estado no es el que participa, es la comunidad que habita el territorio de ese Estado la que individual y socialmente va a participar, se trata de un derecho de la comunidad y el Estado tiene que establecer los vehículos necesarios para que esa participación se exprese. Le parece que es aquí donde radica el problema y no en una declaración en el artículo 1º que envolvería una elevación de este concepto a estos principios fundamentales que se quieren estructurar en este inciso.

El señor SILVA BASCUÑAN cree que tiene importancia la participación porque consagra una instrumentación necesaria.

El señor DIEZ concuerda con la opinión del señor Silva.

El señor EVANS considera que se está enfocando mal el problema, pues se está situando la participación como una obligación del Estado, en circunstancias que es un derecho y en el Nº 17 del artículo 10 del actual texto constitucional está definido; y le pareció tan rico que hubo acuerdo, por lo menos, asentimiento, para que, de algún modo, se le incluyera en el Título Preliminar de la Constitución. Cree que no debe enfocarse la participación desde el punto de vista del Estado, que a través de su acción la favorece, asegura, la reconoce, la estimula y la protege, pero la participación es un derecho que como tal debe consagrarse, es un derecho de todos los integrantes de la comunidad y de los grupos intermedios a participar activamente en la vida social, cultural, política, económica y cívica del país.

Estima que debe encontrarse la fórmula para decirlo de alguna manera en el Título Preliminar, porque lo cree de una riqueza conceptual enorme.

El señor DIEZ recuerda que este aspecto lo discutieron, incluso, cuando elaboraron el Memorándum, y estuvieron todos de acuerdo para establecer el concepto de participación en el Título I.

El señor EVANS opina que para obviar la objeción del señor Ovalle habría que enfocarla no desde el punto de vista del Estado, sino como un derecho y el problema es cómo decirlo en este párrafo.

El señor OVALLE pregunta por qué debe decirse esto en el artículo 1º.

El señor DIEZ estima que no deben crearse problemas artificiales.

El señor SILVA BASCUÑAN considera que se trata de una síntesis de la filosofía de la participación.

El señor OVALLE opina que la idea está expresada y más adelante la van a concretar como derecho.

El señor EVANS atribuye a esta idea tanta importancia como a la autonomía de los grupos intermedios.

el señor DIEZ sugiere, como solución, el siguiente texto: "y asegurar la libertad y la dignidad del ser humano y su participación en los diversos campos de la vida del país", con lo que quedaría ligado con la esencia de las cosas.

El señor OVALLE opina que podría decirse: "y a su participación en la vida del país", sin el agregado de "en los diversos campos", que le parecen innecesarios.

El señor DIEZ cree que la frase podría quedar en la siguiente forma: "y a su activa participación en la vida nacional".

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que debe recordarse que la frase estaba redactada así: "su mayor realización personal posible espiritual y material con pleno respeto a la libertad y dignidad del ser humano".

El señor OVALLE acota que se le adicionaría la frase: "y a su activa participación en la vida nacional".

El señor EVANS señala que le parece que hay algo que no armoniza en esta redacción.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que ese "algo" reside en que el origen de esta indicación, como lo señaló muy concretamente y en forma muy convincente el señor Díez, fue evitar que pudiera pretenderse desconocer la libertad y la dignidad del ser humano a pretexto de lograr su realización espiritual y material.

El señor DIEZ reafirma que ése fue el objetivo de su indicación.

El señor ORTUZAR (Presidente) prosigue señalando que por esta razón, en el fondo; estos conceptos constituyen una limitación, ya que el Estado puede y debe tratar de lograr la realización espiritual y material de los integrantes de la comunidad nacional, pero siempre que ello no implique desconocer la libertad o atropellar la dignidad del ser humano.

Considera, en consecuencia, que la frase que se agrega "y a su activa participación en la vida nacional" carece de correspondencia con lo anterior.

El señor DIEZ manifiesta que, a su juicio, la participación es —no encuentra el término preciso— como coexistente, simultánea, como requisito inseparable de la dignidad del ser humano, porque ésta no se puede entender en una sociedad moderna sin participación; la libertad no tiene objeto sin participación, y si hay libertad para permanecer en la casa y no para participar en la vida nacional, tampoco tiene objeto, existiendo, entonces, una afirmación de que los contenidos de libertad y dignidad son inexistentes sin participación, o en cierta manera son inútiles sin ella.

El señor SILVA BASCUÑAN propone aprobar la norma provisionalmente, sin perjuicio de la revisión final.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que otro camino sería acoger la sugerencia que, en cierto modo, formuló el señor Evans para establecer un inciso tercero, anterior a éste que se está considerando, que señale que el Estado garantiza el derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica y económica del país.

El señor OVALLE señala que eso se dirá cuando se aborde el problema de la garantía de los derechos humanos.

El señor ORTUZAR (Presidente) agrega que después habrá que referirse a la obligación del Estado de reconocer y amparar a los grupos intermedios.

El señor DIEZ propone dejarlo tentativamente como inciso primero, pues cada vez que lo piensa le agrada más.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si no podría expresarse así: "La acción del Estado debe promover el bien común, creando las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional alcanzar su mayor realización personal posible, espiritual y material, con pleno respeto a la libertad y dignidad del ser humano y a su derecho a participar en la vida nacional".

Los señores SILVA y DIEZ consideran perfecta la redacción propuesta por la Mesa.

El señor OVALLE acota que así aparece como consecuencia el inciso tercero.

—Se aprueba el inciso segundo, en los términos recién dichos, que son los siguientes: "La acción del Estado debe promover el bien común, creando las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, alcanzar su mayor realización personal posible, espiritual y material, con pleno respeto a la libertad y dignidad del ser humano y a su derecho a participar en la vida nacional".

—Seguidamente, también se aprueba, como inciso tercero, la norma que sigue: "El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza una adecuada autonomía".

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que a continuación, vendría el inciso cuarto que, de acuerdo con lo conversado y propuesto tentativamente en una sesión anterior, diría: "El Estado adhiere a los principios. . .".

El señor EVANS estima que existe un error por cuanto hubo acuerdo —y a él se le encomendó redactar la proposición y por eso lo hace presente— para incorporar en el artículo 1º un concepto que la Ciencia Política contemporánea ya ha recogido y consagrado: el de Estado de derecho.

El señor DIEZ señala que, efectivamente, así ocurrió, y se dejó pendiente esa materia mientras el señor Evans les presentara un texto sobre el particular.

El señor EVANS expresa que, entonces, el inciso cuarto debiera destinarse a establecer o a declarar que la Constitución organiza en Chile un Estado de derecho, y el inciso final se ocuparía de lo relativo a la posición de Chile frente al derecho internacional, afirmando que sobre eso hay un proyecto presentado por él.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que, en principio, hubo acuerdo en la Comisión, durante la sesión en que estuvo ausente el señor Evans, para incorporar como inciso final el relativo a la obligación del Estado de encuadrar sus actos dentro de la Constitución y la ley, o sea, que el Estado chileno es un Estado de derecho, y como inciso penúltimo el siguiente, que tentativamente, como señaló, se había resuelto redactar en estos términos: "El Estado adhiere a los principios y normas universalmente aceptados del derecho internacional y favorece los organismos mundiales y regionales para la paz y el desarrollo".

El señor EVANS propone sustituir la expresión "El Estado" por la palabra

“Chile”, primero, para no repetir tanto el término “Estado” y, segundo, porque lo considera más genérico, sobre todo tratándose del orden internacional prefiere decir “Chile” y no “Estado”.

El señor SILVA BASCUÑAN desea dar una explicación acerca del inciso que se acaba de leer, con el fin de proponer un agregado, pues se trata de una materia que a él siempre le ha interesado muchísimo y que es bastante compleja, y que, a su modo de ver, debe traducirse en una norma constitucional que aclare una serie de problemas jurídicos, los que, sin mucho esfuerzo, estima que podrían aclararse al tenor de lo que sugerirá.

Considera que el informe que les ha presentado el señor Edmundo Vargas, a petición de la Comisión sobre lo que debería decir la Constitución en materia internacional es bastante claro en el sentido de que deben mantenerse, en su oportunidad y en su lugar, todas las normas relativas a determinar qué órganos y dentro de qué ámbitos deben proyectarse los deberes del Estado ante las relaciones internacionales. Agrega que dicho informe también es bastante claro para sostener que no deben incorporarse en el texto constitucional una serie de afirmaciones que caben, más bien, dentro de lo que pudiera llamarse la política internacional y los principios en que se basa la convivencia internacional y el orden mundial, siendo, asimismo, muy claro —en el fondo concuerda con él, y además, ya se ha expresado— para señalar que no debía colocarse en la Carta Fundamental nada relativo a determinar el alcance territorial, el ámbito del ordenamiento jurídico chileno.

El señor DIEZ señala que existe consenso en este aspecto.

El señor SILVA BASCUÑAN prosigue diciendo que hay un punto en el que también concuerda, en el sentido de que debe expresarse en la Constitución un principio que sea la luz que sirva para resolver los problemas que plantea la convivencia internacional de Chile en el orden del respeto de los tratados internacionales, pues le parece que debe quedar muy claro en este primer artículo de la Constitución que dentro del ordenamiento jurídico chileno los tratados constituyen una jerarquía de normas que están por debajo de la Constitución, pero antes de la ley común y de todas las demás normas jurídicas que se dicten dentro del Estado, de manera, entonces, que debe prevalecer, en el derecho interno, todo el contenido de los tratados que regularmente se hayan tramitado y siempre que tal contenido esté dentro de los preceptos constitucionales, porque le parece evidente que es preciso mantener la constitucionalidad de los tratados tal como la de la ley. Agrega que en el mismo orden de cosas, la Carta Fundamental debe establecer el procedimiento según el cual se reciba dentro del derecho interno al derecho internacional, lo que le parece lógico, pues, hay un solo ordenamiento jurídico que no es dual, pero sin embargo, la incorporación en el ordenamiento jurídico nacional de alguna norma del derecho internacional presenta una serie de problemas, y por eso le parece conveniente establecer en la Constitución el mecanismo que indique cómo se va a producir esta incorporación, la cual puede realizarse de distintas maneras: a veces, de pleno derecho, o bien, en otros casos, requiere la intervención de un órgano y de una función establecidos por el ordenamiento jurídico interno.

Señala que cuando la recepción de normas del derecho internacional y de los tratados opera de pleno derecho, entonces, lógicamente, no cabe ninguna otra manifestación de los órganos del derecho interno, ya que hay muchos acuerdos internacionales que contienen una delegación de la facultad legislativa propia de nuestro ordenamiento jurídico, de manera que, mientras dura su vigencia, no es necesaria ninguna otra manifestación de las instituciones del derecho interno.

Estima que en otros casos, se requerirá que las decisiones y resoluciones de

los órganos e instituciones creadas por los tratados sean confirmadas por las instituciones de derecho interno para ser recibidas por éste, y a su vez, en otras ocasiones, será preciso que el Poder Ejecutivo nacional, por intermedio de decretos u otras decisiones que correspondan, incorpore, promulgue y ejecute las normas y resoluciones emanadas de los tratados y de los organismos internacionales.

Expresa que estas son las bases de la proposición que hará con el fin de concretar las ideas que acaba de formular en los términos más escuetos posibles, pero, ojalá, dentro de la mayor riqueza de interpretación y contenido, cuyo texto dice así: "Los tratados regularmente aprobados, ratificados y promulgados, prevalecen en el derecho interno en cuanto sean aplicables y su contenido no se oponga a los preceptos de esta Constitución", con lo cual se quiere expresar que, para que un tratado tenga vigencia jurídica en Chile, es preciso que esté tramitado y promulgado y su contenido no se oponga al derecho constitucional.

Estima que en esta forma queda consagrada la jerarquía normativa de los tratados, que es inferior a la de la Carta Fundamental, pero superior a cualquiera otra norma jurídica, y considera que, en realidad, respecto de las demás normas jurídicas el tratado no las deroga ni las modifica, sino que las supera, las hace inaplicables, las deja sin efecto, las hace caducas, no genéricamente, en todo su contenido, sino que nada más que en función de su aplicación, en todo cuanto se oponga a sus disposiciones.

En seguida, agrega que "una ley orgánica" —expresión que coloca entre comillas, por si más adelante se establecen con una jerarquía superior a las leyes comunes y con una tramitación especial— "determinará la forma y el modo cómo las normas, resoluciones y decisiones adoptadas por las instituciones y órganos establecidos en los tratados se incorporarán al ordenamiento jurídico nacional y producirán efectos en él".

Agrega que, de esta manera desea resolver el problema surgido con los derechos de la integración y de la comunidad internacional, distinguiendo, en cierto modo, los tratados, por un lado, cuyas consecuencias jurídicas quedarían más o menos afirmadas en el inciso primero que acaba de leer, y por el otro, el derecho que emana de las decisiones, resoluciones y normas consagradas por los órganos e instituciones nacidos de los tratados porque, de esta manera, queda bien clara la manera de resolver los interesantes problemas jurídicos surgidos en nuestro país con relación a esa materia.

Añade que esto es lo que quería explicar, sin perjuicio de los esclarecimientos que se estimen necesarios, ya que cree tener nociones muy claras al respecto y hace mucho tiempo que le preocupan estos temas que son complejos, y por lo tanto, confía en que podrá ayudar a consagrar en la Constitución estas normas, que le parecen de una trascendencia e importancia extraordinarias.

El señor OVALLE considera, a su juicio, que son excepcionalmente interesantes las ideas del señor Silva y cree que en su oportunidad, deberán acogerse en gran medida, sin perjuicio de aportar otras ideas sobre el particular, pero estima, sin embargo, que como se está tratando el artículo 1º, en el que se establecen los aspectos y las características fundamentales del Estado chileno, lo procedente en esta materia no es instrumentalizar en este artículo 1º la adhesión del Estado chileno —como sugiere decir el señor Díez, lo que le parece muy adecuado— a los principios y las normas universalmente aceptados en el derecho internacional, sino que declararlo simplemente, y como consecuencia de ello, atacar el problema que el señor Silva señala en el capítulo correspondiente, ya que en caso contrario, significaría entrar, no dirá al detalle, pero sí a una concreción impropia del artículo 1º.



El señor DIEZ concuerda con algunas expresiones sustantivas del señor Silva, pero no con todas, pues piensa que el problema de los organismos supranacionales y los tratados específicos, de los tratados "marco", de los tratados tipo, etcétera, les exigirán un estudio bastante completo sobre la legislación internacional, y especialmente, sobre los tratados internacionales, lo cual debe contenerse, a su juicio, en el párrafo de la formación de las leyes, por tratar de normas que, obligatoriamente, deben aplicarse en Chile, y por lo tanto, cuando estudien ese tema deberán distinguir, seguramente, entre leyes orgánicas, complementarias, comunes y los tratados y, entonces, algunas o todas las ideas del señor Silva y otras adicionales se considerarán en la Carta Fundamental.

Coincide con su preocupación sobre este tema y recuerda que en esta misma sala, la Comisión de Constitución Legislación y Justicia del Senado discutió latamente este aspecto. Señala que en este momento existe el problema discutido en la sesión 24ª del Pacto de Cartagena, cuya materia fue promulgada por un decreto supremo, no ha sido ley de la República jamás, que contradice la legislación existente, teniendo, sin embargo, el carácter del tratado internacional aparente.

Agrega que respecto de la competencia de los organismos supranacionales, debe dejarse muy en claro que, si actúan dentro de ella, sus normas serán obligatorias, pero no tendrán ese carácter si se salen de ese marco, como ha ocurrido a menudo con respecto a la ALALC y al Pacto Andino, y en consecuencia, es necesario estudiar un sistema en que el Poder Legislativo chileno —habla del Poder colegislador— analice o tenga la oportunidad de pronunciarse acerca de si estas atribuciones de los organismos supranacionales han sido tomadas en el verdadero sentido en que se le delegó parte de la soberanía nacional. Considera, que todo esto es un sistema sumamente complejo, que no está en el artículo 1º ni en el párrafo I de la Constitución, pero que deberá ser tratado cuando se estudie la formación de las normas obligatorias, para no denominarlo "de la formación de las leyes", porque no todas serán leyes en el sentido específico como se conocen las normas obligatorias; pero no aquí, porque parecería como desproporcionado que se ocuparan de los tratados internacionales, de la ley, de las garantías individuales o del funcionamiento del Congreso en este precepto.

El señor EVANS expresa que está de acuerdo con el señor Silva en su inquietud y en que ella se traduzca en el texto constitucional, y concuerda, con las dos soluciones que él ha propuesto: la primera, relativa a la fuerza de los tratados y a su jerarquía, le parece bien, siempre —también lo establece que los principios formales de aprobación, ratificación, promulgación y contenido se ajusten al texto de la Constitución chilena.

Añade que también le gusta, y mucho, la segunda solución, relativa a que una ley permanente, de carácter general, señale cuáles serían los mecanismos para obtener una especie de exequátur, para que las decisiones de aquellas entidades, organismos o tribunales que se establezcan en virtud de tratados internacionales, puedan tener efecto en Chile.

Manifiesta que le agradan, en principio, las dos soluciones propuestas por el señor Silva Bascuñán, pero cree, sí, al igual que el resto de la Comisión, que no es el momento de tratar esta materia en el capítulo I, por lo que le pide el señor Silva Bascuñán que su valioso aporte lo conservara para ser debatido en el momento en que estudien los tratados internacionales o la formación de la ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que sólo quiere agregar que coincide plenamente con las opiniones manifestadas por los señores Díez y Ovalle, y que ha concretado finalmente el señor Evans.

Señala que concuerda, también, con la indicación del señor Silva Bascuñán, pero le parece que no es el artículo 1º donde se debe resolver esta materia.

El señor SILVA BASCUÑAN hace presente que, en realidad, ha traído esta proposición para avanzar en un aspecto que tiene una riqueza de consecuencias muy grande y para que la consideren en la elaboración del texto constitucional y por cierto que no hace cuestión en cuanto a que figure o no en el capítulo I, a pesar de que le encontraba la ventaja de enunciar una jerarquía de normas, una ordenación o un anuncio de normas que vendrían más adelante, pero no hace cuestión de ello, pues sólo ha querido al comienzo del estudio y elaboración del texto constitucional, poner de relieve que esto es una cosa fundamental, y dejarlo para la discusión, no sólo de la Comisión, sino que de todos los que deseen consultar afuera, porque le parece que es una condensación de muchos aspectos que se deben considerar, y por lo tanto, sería muy interesante dar a conocer esta proposición, para que pudiera ser enriquecida, inclusive fuera de la Comisión, pues es de una trascendencia, interés y complejidad extraordinarios.

El señor ORTUZAR (Presidente) recaba la anuencia de la Comisión para proceder en tal forma y, hace presente que, en consecuencia, continuaría el estudio del inciso penúltimo del artículo 1º, el cual quedaría redactado en los siguientes términos:

“Chile adhiere a los principios y normas universalmente aceptados del Derecho Internacional, y favorece los organismos mundiales y regionales para la paz y el desarrollo”.

El señor DIEZ cree que sería mejor decir “El Estado chileno”.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica que usó estos términos para no repetir la palabra “Estado”, y sugiere aprobarlo provisionalmente.

Informa, en seguida, que en relación con el inciso final, hay una indicación pendiente formulada, precisamente, por el señor Evans, que establece: “En Chile hay estado de derecho. Las potestades estatales y todas las autoridades públicas someten su acción al imperio de la Constitución y de las leyes”, sobre la cual ofrece la palabra.

El señor DIEZ se declara leal partidario —y así lo ha consignado en su indicación— de que en el artículo 1º se exprese que todos los órganos del Estado y el Estado mismo deben encuadrarse dentro de la Constitución y las leyes.

Agrega que le agrada la redacción del señor Evans, pero tiene una sola objeción que desea plantearla aquí, que aparece como una discusión, al revés del bien común, y ella es que considera que el concepto de “estado de derecho” no está suficientemente explicitado y conocido en el mundo de la ciencia política, e inclusive, las traducciones de las palabras son distintas, pues para los sajones, estado de derecho significa como algo contradictorio al Estado consuetudinario.

El señor EVANS disiente de esta última opinión del señor Díez.

El señor DIEZ señala que, además, el estado de derecho es como una calificación a posteriori, es decir, si el estado encuadra su acción dentro de las normas de derecho, será estado de derecho, y por ello es que preferiría, sin que esto signifique oposición, pues sólo está manifestando sus dudas públicas acerca del uso de las palabras, que se dijera en el artículo 1º que el Estado de Chile debe encuadrar sus actos dentro de la Constitución y de las leyes, y como la Constitución y las leyes son parte de la organización del Estado, él

expresaría: "Los órganos del Estado deberán encuadrar su acción dentro de la Constitución y de las leyes".

Añade que esa sería su redacción como constituyente, sin manifestar que Chile es un estado de derecho, pues ello es la conclusión de que todos los órganos deben encuadrar su acción dentro de la Constitución y de las leyes.

El señor EVANS le parece muy importante para abrir debate sobre el tema planteado la observación del señor Díez, y agrega que la verdad es que él personalmente —el señor Guzmán le acompañó ese día, cuando se trató el tema, y por eso se le encargó hacer esta redacción— considera que, a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, cuando la Organización de las Naciones Unidas patrocinó la formación de la Comisión Internacional de Juristas de Ginebra, empezó a perfilarse y a definirse en el ámbito de la ciencia política contemporánea, en la política contemporánea, el concepto de Estado de derecho, en oposición al de "estado totalitario".

Agrega que está en antecedentes que se han celebrado congresos internacionales acerca del estado de derecho y el imperio de la ley, denominándose, precisamente, la agenda respectiva "El Estado de Derecho".

Señala que contestará al señor Díez respecto a aquella inquietud que manifestaba en el sentido de que el concepto de estado de derecho para los anglosajones podría ser el término opositor a aquel estado regido por una normativa consuetudinaria, diciéndole que quienes más se han destacado en la organización de eventos internacionales patrocinados por la Comisión Internacional de Juristas, han sido, precisamente, los países de habla inglesa, tales como Inglaterra, todos los países del Commonwealth y las ex colonias británicas de Asia y Africa, que han participado en eventos organizados por esa Comisión, en los cuales se ha debatido el tema del estado de derecho.

Añade que para ellos, el concepto es claro y distinguen en el estado de derecho dos elementos: las potestades estatales y el sometimiento de todas las autoridades al imperio de una institucionalidad, respetándose en ese estado —elemento que no está dicho expresamente en su proposición, pero que está subyacente— los derechos humanos fundamentales, los que se respetan y se ejercen realmente.

Agrega que la oposición o el concepto antagónico es el estado totalitario, aunque si bien es cierto que en el estado totalitario hay una institucionalidad, toda ella está sometida en su vigencia, en su valor y en su realización, a la decisión política del partido único gobernante, y el respeto a los derechos humanos, aún cuando está previsto en la Constitución, no es real, no se ejerce efectivamente en la vida corriente o común del estado totalitario; la verdad política oficial se impone sobre la institucionalidad y el poder político sobre el orden jurídico. Estima que es esto lo que el estado de derecho ha tratado de perfilar y de señalar, y ha rescatado para sí estos dos valores fundamentales: la institucionalidad, limitante real del Poder, y el respeto a los derechos humanos.

En seguida, le parece extraordinariamente valioso que la nueva Constitución en Chile diga en su artículo 1º, y en lo posible, en forma destacada, que "En Chile hay estado de derecho", pues, en esta forma, nadie en el mundo incurrirá en error acerca de lo que significa la nueva institucionalidad.

Manifiesta que recuerda muy bien algunas intervenciones de políticos del Frente de Acción Popular acerca del estado de derecho, con ocasión de diversas reformas constitucionales, y señala que a ellos les dolía terriblemente la expresión "estado de derecho", especialmente, a los comunistas, porque sabían que dentro de la concepción marxista—de lo cual tenían perfecta

conciencia— no cabía el concepto de estado de derecho, al estilo republicano y democrático, de manera que, en la forma propuesta, estima que nadie se va a llamar a error.

Considera que hoy día en la ciencia política es mucho más corto el debate sobre el estado de derecho, en oposición al estado totalitario, que la discusión sobre el concepto de "bien común" y posiblemente su debate duraría la mitad de lo que duraría el de lo que es el bien común, su significado, proyección, antecedentes y consecuencias.

Cree valioso para Chile, para la institucionalidad chilena, para el futuro de la política chilena, como también para la presencia de Chile en la comunidad internacional, que la nueva Constitución declare en forma tajante y sólo en una línea —por eso lo puso en punto seguido— que "En Chile hay estado de derecho".

El señor DIEZ pregunta si no sería mejor decir: "Es un estado de derecho".

El señor EVANS agrega que la redacción sugerida por el señor Díez puede o no ser mejor, pero la suya define, precisa, da frente, da cara, da imagen, y además, agrega que no sólo las potestades estatales, sino que "todas las autoridades" —esto es lo rico del concepto de estado de derecho— pues no se trata solamente de que los que ejercen los poderes públicos sometan su acción al imperio de una institucionalidad, sino que todas las autoridades, desde el portero de una repartición pública al alcalde, gobernador, intendente, ministro, superintendente o al vicepresidente, todas ellas someten su acción al imperio de la Constitución y de las leyes.

Explica que no quiso desarrollar el tema de los derechos humanos porque estaba muy analizado el inciso propuesto con anterioridad y además, porque al decirse "respeto a la Constitución y la ley", nadie puede vulnerar los derechos consagrados por la Carta Fundamental.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si al decir "todas las autoridades someten su acción al imperio de la Constitución y de las leyes", es necesario, también, agregar posteriormente la frase "las potestades estatales".

El señor EVANS opina que lo considera necesario para enfatizar el punto.

El señor DIEZ expresa que se alegra de la explicación del señor Evans y cree que el concepto, con la historia fidedigna de su establecimiento, tiene una riqueza mucho mayor que la de su propia lectura, por lo cual no se opone en principio a que quede establecido que "Chile es un estado de derecho", porque siempre ha aspirado a que lo sea, de modo que ya no tiene las dudas que había planteado hace un instante, pues le satisfacen las explicaciones dadas por el señor Evans y le parece que si hay un preámbulo en la Constitución, él debería repetir estos conceptos y enfatizar que Chile es un estado de derecho.

El señor OVALLE considera que en esta materia están involucrados diversos conceptos básicos del derecho constitucional y estima, en primer término, que la expresión "estado de derecho", muy valiosa en su contenido, es, sin embargo, con respecto al mismo contenido, ampliamente polémica.

Agrega que, en segundo lugar, en su opinión, en el desarrollo de la Constitución debe cuidarse, para que ella sea absolutamente armónica, un orden que encuadre dentro de lo que podría llamarse la "lógica constitucional", para no mezclar ideas y para no invertir, sobre todo, conceptos que aparecen innecesariamente reiterados.

Señala, como un tercer punto, que todas las instituciones y principios que se proclamen en el título preliminar son fundamentales y no pierden valor por la

circunstancia de no incorporarlas en el artículo 1º, porque del mismo modo, si se siguiera ese criterio, se debería introducir en ese artículo otras instituciones y principios que preceden al estado de derecho y de los cuales éste es su consecuencia.

Añade, en cuarto lugar, que cabe preguntar aquí qué es el estado de derecho, si es una característica del Estado, como institución, o es la consecuencia de otra institución política, y agrega que, a su juicio, el estado de derecho no es una característica del Estado, en concepto teórico del término, sino que es consecuencia de otro concepto muy valioso que ya, de cierta manera, está involucrado al señalarse la misión del Estado en el artículo 1º, pero que no está todavía específicamente proclamado. Explica que abordó este mismo punto en una discusión que sostuvo con el profesor don Alejandro Silva Bascuñán en esta misma Comisión y cree que el concepto político fundamental del derecho constitucional chileno, que ha presidido toda su evolución y que ha inspirado sus esfuerzos de perfeccionamiento, es el de democracia o el democrático, como régimen político y como sistema de gobierno.

Añade que cuando en cierta ocasión se habló de "democracia" en esta Comisión, debió declarar que para él ella no era no sólo aquel sistema en virtud del cual el pueblo se gobernaba a través de representantes suyos elegidos en elecciones periódicas, sino que era un concepto mucho más complejo y de mayor contenido, que implicaba no sólo lo dicho, sino una conjunción de valores que apuntaban hacia la protección del hombre como persona, hacia el otorgamiento y garantía de derechos que eran consustanciales a esa persona y hacia el respeto de normas estatales, debidamente otorgadas, que tendían hacia la justicia, porque la democracia no era sólo el gobierno del pueblo, sino que el gobierno por el pueblo y lo que es más: el gobierno para el pueblo.

Considera que dentro de ese conjunto de ideas, el estado de derecho o es una consecuencia de la consagración de la democracia o es un supuesto, pero el concepto está vinculado con el régimen democrático y no con la naturaleza del Estado.

Prosigue sus observaciones expresando que si en el artículo 1º se está tratando de la naturaleza del Estado de Chile y se dice que es unitario; si procurando precisar algunas características de sus elementos se refieren al territorio en cuanto a que él se va a dividir en regiones y a la forma cómo se estructurará o cuál será la organización del Estado; si se afirma que su administración será descentralizada; si se pretende —en un propósito de amarrar la evolución constitucional chilena a aquellos objetivos o fines que estiman más que lícitos, indispensables— destacar el fin de la acción del Estado que debe haber en Chile, y, por último si se vincula a Chile como Estado a las naciones extranjeras y se proclama su adhesión a los principios del régimen internacional, si eso es lo que se está haciendo en el artículo 1º, naturalmente, que en él debieran comprenderse los principios relativos al Estado, pero considera que lo relacionado con la democracia debería consultarse en disposiciones apartes, en disposiciones que pretendan estructurar las bases de este concepto, de manera que ellas constituyan un solo todo orgánico y, por lo mismo, la forma de desarrollar esta idea debe estar presidida de la resolución de destacarla en su conjunto, y señalar qué tipo de democracia pretenden, razones por las que opina que lo más propio sería tratar el estado de derecho dentro del concepto de democracia.

En seguida, en quinto lugar, considera que el Estado de Derecho —a pesar de las muy doctas y brillantes explicaciones del señor Evans— es un concepto polémico, aun cuando acepta que es menos polémico que el relativo al bien común —por cierto lo es mucho menos—, pero en la idea general, existe, por lo menos, en un grupo de tratadistas —y por eso estaba más de acuerdo con el

señor Díez al principio que después y lamenta que se le haya anticipado en el uso de la palabra— cierta oposición entre el concepto de Estado de Derecho y el de Estado de Justicia. Señala que no comparte esta antinomia, pero debe constatarla, porque no está legislando para ellos sino que está legislando para que el mundo sepa —porque ese es el propósito de este título preliminar— cuáles son los principios en que se basará toda la estructura constitucional chilena. Considera, luego, que la antinomia entre Estado de Derecho y Estado de Justicia se produce porque la evolución constitucional del mundo occidental ha sido atacada por quienes son enemigos de la democracia, imputándole a esta organización política democrática, como uno de sus defectos, el de detenerse en la mera formalidad y, por consiguiente, este ataque, en cuanto se refiere al Estado de Derecho, se expresa declarando que el Estado de Derecho

no implica otra cosa que una mera adhesión formal a cierta estructura jurídica que no llega hasta el establecimiento de un Estado de Justicia. En otras palabras, se trata, de exaltar el respeto a la ley, sea ésta justa o no, pero quienes entienden que el Estado de Derecho forma parte del concepto de democracia, lo deben vincular —no porque el Estado de Derecho implícitamente lo indique, sino por estar dentro de la democracia— con el respeto a la persona humana y a sus derechos y, como una forma de alcanzar ese respeto se debe entender también, la exclusión de toda arbitrariedad, consagrando, en consecuencia, el respeto a normas estables, debidamente generadas y teniendo en consideración, por cierto, los intereses generales del Estado, pero, por sobre todo, la presencia del hombre dentro del Estado, presencia que determina la acción del Estado e implica el respeto de éste por aquél. Agrega que por eso es que involucran los derechos humanos, porque el Estado de Derecho forma parte de una democracia, y la democracia es un gobierno para el pueblo, pero si no lo involucran, el Estado de Derecho pasaría a ser aquello que pretenden atacar quienes son enemigos de la democracia, y oponen a este Estado de Derecho el concepto de Estado de Justicia, aduciendo que el Estado de Derecho sería una entelequia formal que no cumpliría los objetivos de humanidad que se alcanzan en un Estado de Justicia, donde no sólo se establece el respeto a la ley, sino el otorgamiento a cada uno, de todo aquello cuanto precisa para desarrollarse plenamente, concepto que ya está incorporado en la Constitución chilena.

Propone, en consecuencia, que al tratar de la democracia se hable de los elementos del Estado de Derecho y éstos se proclamen, pero si ello se incorpora en el artículo 1º, contrasta con su manera de apreciar las cosas, que el señor Presidente dice que a veces es muy teórica, pero sólo pretende ser lógico. Señala, por último, que el Estado de Derecho es consecuencia de la democracia, y él se expresa en lo formal, como se ha afirmado, en el obligado respeto a la Constitución y a las leyes por parte de las autoridades y de todos quienes ejerzan el poder.

Estima, por consiguiente, que esta adhesión al Estado de Derecho no es del Estado, sino que es del Gobierno del Estado, entendida la expresión “gobierno” en su sentido amplio, por una parte, y es, por otra, la disposición del pueblo, que habita el territorio de ese estado, de sujetarse a la Constitución y a las leyes. Considera que es esta nueva desvinculación que se observa con el concepto mismo del Estado como tal, lo que mueve a confusión en la denominación de la institución del Estado de Derecho, pues, no es que el Estado, con mayúscula, sea un Estado de Derecho, sino que el Estado de Derecho es consecuencia de la democracia, régimen político que vive y subyace dentro del Estado de Chile.

Propone, por estas razones, que la materia no sea tratada en el artículo 1º y, sobre la base de las ideas que ha expuesto, ella se discuta, conjuntamente, con la consagración que deberán hacer de la democracia como régimen político de Chile.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que se atreve a sugerir a los señores miembros de la Comisión que aclaren un planteamiento muy interesante que es fundamental para resolver la materia que ha expuesto el señor Ovalle, pues parece necesario precisar hasta dónde es absolutamente exacto que el Estado de Derecho es consecuencia de la democracia o si puede existir estado de derecho al margen del régimen democrático.

El señor SILVA BASCUÑAN manifiesta que observa las cosas de una forma más sencilla y menos original, es decir, de una manera, tal vez, más tradicional, y más parecida, por cierto, a lo expuesto por el señor Evans que a lo manifestado, tan brillante y elocuentemente, por el señor Ovalle.

Considera, y en eso participa con el señor Ovalle, que el Estado de Derecho es un concepto ambiguo, polémico, que felizmente evoluciona hacia un esclarecimiento que va en el sentido de lo que pretende afirmar el señor Evans.

Le parece que hay un concepto genérico del Estado de Derecho, que no lo describe en formal real porque precisamente no tiene ese sentido de justicia, y ha sido sobrepasado frente al fracaso que esa concepción equivocada, en los hechos, ha generado y llevado tanto sufrimiento a los pueblos. Estima que hay muchos que han creído que el Estado de Derecho es simplemente aquel donde existe un ordenamiento jurídico, en el cual los órganos de poder se sujetan a ese ordenamiento, considerando que existe Estado de Derecho con sólo respetar esos dos requisitos que se han mencionado y sin preocuparse, en absoluto, del contenido de justicia que tenga el Estado de que se trate, lo cual no es Estado de Derecho, pues la evolución conceptual de la ciencia política ha llevado a la conclusión precisa que no hay Estado de Derecho sólo cuando, con absoluta libertad y prescindencia de su contenido de justicia, la voluntad de la colectividad puede expresarse en normas, aunque ellas después se respeten por los órganos y se autolimiten unos a otros dentro de la consideración de ordenamiento jurídico que se ha dictado. Agrega que, en cambio hay Estado de Derecho cuando, desde la base, el ordenamiento jurídico no sólo establece reglas, crea órganos y permite que las reglas y los órganos se ajusten a esas bases, sino que cuando el ordenamiento jurídico básico tiene como fundamento esencial los derechos del ser humano y de los grupos intermedios que existen dentro de la colectividad, y si no existe ese respeto a tales bases, por perfecto que sea el ordenamiento jurídico, como técnica al servicio de su propio movimiento, por respetuoso que sean los órganos de mantenerse dentro de esos límites, no hay tal estado de derecho porque no se ha considerado lo fundamental: que todo esté establecido y se mueva no para cualquiera voluntad que se exprese dentro del Estado, sino para una voluntad estatal, en la cual el elemento básico sea el respeto de los derechos fundamentales del ser humano. Por tal motivo, considera que frente al fracaso de este estado de derecho concebido como una mera posibilidad técnica y perfeccionista, con divorcio absoluto del contenido de justicia de la vida social, no existe estado de derecho.

Hace presente que para él, el estado de derecho requiere, como elemento esencial, no sólo que exista toda una institucionalidad establecida, consagrada y respetada, sino que ese ordenamiento esté basado en el respeto de los derechos fundamentales del hombre y de los grupos intermedios que existen en la sociedad política. Añade que su duda es nada más que la siguiente: no cree que el Estado de Derecho brote, como dice el señor Ovalle, de la democracia, que sea un resultado de ella, porque puede haber Estado de Derecho en un régimen que no sea democrático, por ejemplo, si la democracia se la opone a un simple régimen aristocrático o monárquico, no absoluto, sino condicionado, no tiene por qué no considerarse un Estado de Derecho.

Agrega que en su opinión, el Estado de Derecho tiene como requisito técnico y lógico un ordenamiento jurídico que se respete, pero como base fundamental

requiere que ese ordenamiento jurídico, esa voluntad, estén sometidas básica y sustancialmente al respeto de los derechos fundamentales del ser humano, consistiendo, entonces, su duda, en que si acaso el Estado de Derecho es el resultado del movimiento del Estado, de cómo se maneja el Estado, no cabría ponerlo, por lo tanto, en el texto de la Constitución, y en cuanto a la frase que sigue, que él suscribe, le agregaría, —a pesar de lo que explicaba denantes el señor Evans en el sentido de que sería un exceso de repetición— que todo esto tiene que ser dentro de ese sustancial respeto de los derechos de la persona y de los grupos.

El señor EVANS concuerda con el señor Silva, si bien en el mundo contemporáneo, en las realidades políticas de hoy, el concepto de Estado de Derecho y de democracia están íntimamente ligados. Considera que en un plano teórico no es requisito para la existencia del Estado de Derecho la vigencia del régimen democrático y por algo que expresó el señor Ovalle, en lo cual tiene mucha razón, y es que el concepto de Estado de Derecho no juega sólo o no un atributo del Estado, motivo por el que no puso que el Estado de Chile es de derecho, sino que "hay Estado de Derecho". Agrega que el Estado de Derecho no juega sólo en relación con un atributo del Estado, sino que también con el comportamiento de la base social de los gobernados frente a la institucionalidad y frente a los gobernantes, siendo así que puede darse, perfectamente, o concebirse en teoría un régimen político no de generación democrática, en el que haya un ordenamiento jurídico y un comportamiento, una voluntad de los gobernados, de tal entidad conforme con el significado de lo que es el Estado de Derecho, que éste juegue realmente en esa comunidad.

Añade que cree, sí, que en la sociedad contemporánea se han identificado los términos y en eso el señor Ovalle tiene razón, pues en el mundo de hoy no ha aparecido un régimen no democrático en el que pueda decirse que juega un Estado de Derecho, pero teóricamente, no se puede descartar la posibilidad.

El señor OVALLE cree que, como el derecho político está en permanente evolución, los conceptos a que deben referirse son, naturalmente, los de hoy, y tan cierta es su afirmación de que no podrán existir democracias sin Estado de Derecho, en el sentido de que éste protege los derechos inalienables del hombre, —mejor dicho, los derechos humanos, no le agrada hablar de derechos inalienables—, que no cabe hablar de otro régimen político en que se garantice el Estado de Derecho que no sea el democrático, porque en caso contrario no se garantizan los derechos humanos como hoy se conciben.

El señor DIEZ expresa que el concepto teórico sin explicación de por qué se pone esa frase, a su juicio, resulta ambiguo y, quizás, contraproducente, pero el concepto de Estado de Derecho explicado en el sentido en que lo hizo el señor Evans inserta esta explicación en la historia fidedigna del establecimiento de la ley —como quedará en las actas de la Comisión—, y además, si puede quedar incluida en el preámbulo, lo considera conveniente dentro de la idea general bajo la que están elaborando el artículo 1º que es una especie de declaración de principios de la Nación chilena para su organización. Agrega que son estas las razones por las cuales lo convenció el señor Evans.

El señor EVANS manifiesta que desea aclarar al señor Ovalle que el concepto de Gobierno implica, necesariamente transitoriedad, que los Gobiernos son, por su naturaleza transitorios, y en consecuencia, estos valores tan importantes no pueden ser atributos de Gobiernos, sino que son atributos de algo mucho más permanente, y lo permanente en la organización política de una comunidad es el Estado, y a él es a quien hay que atribuirle estos valores de institucionalidad y respeto de los derechos humanos.

Añade que por esta razón cree que es más propio decir que estos valores, institucionalidad y derechos humanos esenciales quedan representados de



manera permanente más por el Estado que por el Gobierno democrático.

Por último, desea agregar que puede perfectamente, para precisar más el término, colocarse —no lo quiso hacer, por las razones que expuso— una frase final relativa a los derechos humanos, a los derechos fundamentales del hombre, conforme a la sugerencia del señor Díez, pero, repite, que estima que, dentro del orden lógico que preocupa al señor Ovalle —y con razón—, contribuiría a redondear en el artículo 1º el concepto de Estado que se anhela para el país, culminarlo con la declaración de que en Chile hay Estado de Derecho, porque ello supone un compromiso entre el pueblo que aspira a vivir en Estado de Derecho y los gobernantes que deben respetar esa voluntad, los derechos de ese pueblo.

Considera por ello que, sin perjuicio de reconocer que en el mundo contemporáneo democracia y Estado de Derecho han llegado a ser términos tan interrelacionados que muchos los consideran sinónimos, es útil para el propósito de la Comisión mantener en el artículo 1º dicha expresión, porque redondea, perfila y da carácter, motivo por el que le satisface.

El señor OVALLE cree que las expresiones del señor Evans demuestran muy claramente —y él mismo lo ha reconocido— la vinculación existente entre Estado de Derecho y democracia, pero dió una explicación que él, como profesor de Derecho Constitucional no puede aceptar, cuando afirmó que esta característica del Estado de Derecho debe estar vinculada al Estado, que es lo permanente, y no a los Gobiernos que son transitorios. Estima que, precisamente de eso se trata, pues los Gobiernos determinados son transitorios, pero el Gobierno de Chile, como respetuoso del régimen democrático, no es transitorio, ya que el principio de la democracia debe ser permanente en cuanto a régimen político, existiendo, en consecuencia, mayor razón para exigírselo a cada Gobierno, porque el Gobierno de Chile —con mayúsculas— dentro del Estado, debe ser siempre democrático y no transitoriamente democrático, y es una exigencia que obligará a todos los gobernantes que se elijan, porque están dentro de la democracia, siendo esto tan efectivo, que el propio señor Evans ha declarado —y esto forma parte de la idea democrática, en lo esencial— que el Estado de Derecho es un compromiso entre el pueblo y los gobernantes que el mismo pueblo elige.

Señala que es característica del Estado de Derecho y de la democracia, que los Poderes sean independientes, que las magistraturas tengan competencia determinada dentro de la Constitución, todo lo cual configura el Estado de Derecho, no advirtiéndose, entonces, motivo para no proclamar en forma conjunta estos principios, pues no pierden valor, y por el contrario, debidamente desarrollados se enriquecen.

Agrega que no es enemigo de declarar que Chile garantiza el Estado de Derecho o que Chile es un Estado de Derecho, pero le parece pretencioso hacerlo, porque, a su juicio, lo que se debe hacer es establecer los mecanismos necesarios para que, respetados y cumplidos, el resultado sea un Estado de Derecho, por cuanto, el Estado de Derecho no se proclama, se vive en la medida en que se consagran mecanismos que lo aseguren, en que gobernantes y gobernados lo respeten, y sólo, entonces, se podrá decir, luego de analizar esos mecanismos, que se cree en él, porque el resultado fue un Estado de Derecho, pero no por proclamarlo en la Constitución se va a vivir.

Estima, en seguida, que en la Carta Fundamental se debe declarar —como lo han hecho y como sin duda lo reiterarán más adelante— la protección a los derechos inalienables de la persona humana, como también, se declarará que el Poder reside en el pueblo, que los Poderes son independientes, que ninguna persona o reunión de personas puede arrogarse otros derechos que los que la Constitución le da, que ninguna persona, ninguna magistratura pueden bajo

pretexto alguno ejercer otras autoridades que aquellas que les entreguen las leyes, que Chile se gobierna por medio de la ley y que Chile es una democracia, y en consecuencia, si se cumple esto, el resultado será que Chile es un Estado de Derecho, pero no por proclamarlo ello se logrará.

Hace presente que se caracteriza por ser muy sensible, y por ello es que insiste en que el Estado de Derecho no es una institución que con sólo declararla se cumpla, pues es necesario consagrar instrumentos a través de los cuales se alcance, y estima que las generaciones venideras, si la Constitución que se está elaborando llega a plasmarse y a vivirse, podrán decir: Estos constituyentes estructuraron una Carta Fundamental que en su resultado dió el Estado de Derecho.

El señor EVANS expresa que desearía recordar al señor Ovalle un solo aspecto para cerrar el ciclo, y él es que toda expresión constitucional que tipifique un sistema es proclamativa de algo, siendo así como la democracia no debe proclamarse: debe vivirse; el respeto a los derechos humanos no hay que declararlo: debe vivirse; la soberanía popular no hay que establecerla: hay que vivirla, en fin, toda institución política, debe ser vivida, y para eso están laborando.

Considera que, en consecuencia, aquello de que el Estado de Derecho no necesita proclamarse sino vivirse debe aplicarse, en su opinión, siguiendo la tesis del señor Ovalle, a cada uno de los conceptos de derecho político que incorporan al texto constitucional, pues todo debe vivirse, y la democracia, que en opinión del señor Ovalle es la fuente del Estado de Derecho, no deberían proclamarla, sino establecerla, vivirla y al final observar si han estructurado un régimen democrático.

Agrega, a continuación, que, personalmente, cree que el gran desafío que tienen por delante, es decir precisamente que en Chile hay Estado de Derecho, que en Chile hay democracia, que en Chile habrá un régimen representativo con participación; y establecer los mecanismos constitucionales —en este punto encuentra razón al señor Ovalle— que el día de mañana permitan a los demás pensar que ellos cumplieron en los preceptos de la Carta Fundamental con lo que afirmaron, y sea posible comprobar que el constituyente ideó un Estado de Derecho y del texto constitucional emanó un Estado de Derecho; dijo que había democracia y del texto constitucional emanó una democracia; impuso el respeto a los derechos humanos y estableció garantías adecuadas para su ejercicio y los hay, siendo esto lo que, a su juicio, debe interesarles, pero no encuentra declaratorio o proclamatorio —si la expresión existe— establecer Estado de Derecho, democracia, soberanía popular y derechos humanos, pues cree que el resultado dependerá de lo que se haga en definitiva, en el texto y en la práctica.

El señor OVALLE considera que existe confusión, pues aquí se está elevando o se está rebajando el estado de derecho —no sabe— a una categoría distinta de la que tiene, y de allí la sorpresa del señor Evans. Opina que, naturalmente, se deberá proclamar que el Gobierno de Chile o el régimen político chileno —como se desee hacerlo— es democrático y es representativo, porque esa declaración involucra ciertos mecanismos que son su consecuencia y entre esos, lógicamente, el estado de derecho. Pero, agregó, hacer preceder a la declaración de que el Gobierno de Chile es democrático, la de que es un estado de derecho, resulta pretencioso, porque el estado de derecho en si mismo no es una institución política, no es una institución que mira a la estructura política: es una consecuencia de la vigencia de otras instituciones.

El señor EVANS agrega que también lo es la democracia.

El señor DIEZ llama la atención hacia el carácter bizantino que está tomando el

debate y aún cuando aparece como una exquisitez, estima que en vez de una Constitución, van a elaborar una serie de tratados de filosofía o de ciencia política, cuando la verdad es que están todos de acuerdo en que el Estado chileno enmarque sus actos dentro de la Constitución y dentro de la ley y que esto es una declaración que debe estar en el título primero de la Constitución.

El señor OVALE disiente con la idea de que el Estado debe enmarcar sus actos dentro de la Constitución.

El señor DIEZ aclara que se refiere a los órganos del Estado.

El señor OVALLE acepta este último concepto.

El señor DIEZ estima que están de acuerdo en que no pueden seguir discutiendo acerca del contenido o de la noción del estado de derecho, porque no es materia propia de esta Comisión y así no terminarán jamás su trabajo específico.

El señor OVALLE considera tan propia la discusión que le parece que el mismo señor Díez cambió de opinión en virtud de explicaciones teóricas, porque él traía otras opiniones y fue convencido por el señor Evans, lo que está demostrando que es procedente esta discusión, y si ellos van a consagrar instituciones políticas que regirán a Chile, parece conveniente que quienes vivan o interpreten la Constitución deben tener los antecedentes que la Comisión tuvo en consideración.

Agrega que se permite hacer estas observaciones porque debe fundar sus opiniones que, en esta materia, son discrepantes con respecto al resto de la Comisión, porque sería posible a lo mejor, que él tuviera razón en este aspecto, y le parece que cada cual debe sostener sus apreciaciones, más aún si no es teórico lo que han dicho, sobre todo, considerando que de ello se van a desprender muchas consecuencias posteriores.

El señor SILVA BASCUÑAN expresa que desearía hacer una proposición concreta en el sentido de acoger la idea del señor Evans, con la que está sustancialmente de acuerdo, y además, piensa que ha sido muy oportuna su respuesta a las objeciones hechas a sus puntos de vista.

Recuerda que en una sesión anterior —y espera que el señor Ovalle no lo haya olvidado— sostuvo lo mismo que él en el sentido de que el estado de derecho era el resultado de toda la vida y práctica de la Constitución, más que una expresión doctrinaria que debía establecerse en ella misma. Estima que el señor Evans ha defendido bien su tesis en cuanto a que son muchos los conceptos que van a estar en la Constitución y cuya realidad va a ser el resultado efectivo del respeto cierto de ella misma y no una mera declaración teórica que en ella se haga, por lo cual se inclina por esa idea y, además, por el deseo de avanzar cuando en lo sustancial se encuentran de acuerdo.

El señor OVALLE acota que están abocados al estudio del capítulo más difícil, pues lo otro es simplemente mecánico.

El señor SILVA BASCUÑAN manifiesta que, según lo que entiende por estado de derecho, conforme a las explicaciones que dio denantes y tratando de ser consecuente con ellas, le haría un cambio a la proposición en debate, cuya redacción sería la siguiente: "En Chile hay estado de derecho. Las potestades estatales y todas las autoridades públicas someten su acción al imperio de la Constitución y de las demás normas que se dicten dentro del respeto de los derechos que ella consagra". Estima que allí está la esencia del estado de derecho, no sólo que cada órgano se ajuste a su órbita, sino que la voluntad que expresen los órganos sea dentro del respeto de los derechos que ella

consagra y así se expresa el estado de derecho como él lo concibe.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que existe una indicación formulada por el señor Silva Bascuñán.

Agrega que, tratando de ordenar el debate, debe decir que el señor Jorge Ovalle formuló una proposición que, en realidad, encontró extraordinariamente interesante, en el sentido de que este concepto de estado de derecho no se contemplara en el artículo 1º sino en el artículo que establece que el Estado o el Gobierno de Chile es democrático, porque, en su opinión, el estado de derecho era una consecuencia de ello. Expresa que a él le asistieron dudas, y por eso comenzó planteando el debate haciendo presente a los miembros de la Comisión que era fundamental, para resolver la ubicación de este precepto, determinar si realmente el estado de derecho es o no consecuencia de la democracia, y confiesa que la opinión que tenía, después de escuchar al señor Evans y a otros miembros de la Comisión, se ha reafirmado, pues piensa que no es condición fundamental para que exista estado de derecho que exista un régimen democrático.

El señor OVALLE pregunta qué régimen podría consagrarlo.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que podría establecerlo un régimen monárquico, por ejemplo, un régimen de minoría, pero de absoluto respeto por los derechos humanos y en el cual deba realizarse esta potestad monárquica conforme a un texto constitucional.

El señor OVALLE cree que no puede haber un régimen de minoría que respete los derechos humanos.

El señor ORTUZAR (Presidente) agrega que hasta podrían establecerse mecanismos para que cesara el monarca en el caso de violación de los derechos humanos, de manera que, en principio, es admisible, piensa él, que exista un estado de derecho al margen de la democracia.

El señor DIEZ señala que no participa en el debate teórico, pues cree que éste no es el lugar para ello.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que no es teórica la discusión y añade que si realmente el estado de derecho fuera consecuencia necesaria de la democracia, el señor Ovalle tendría toda la razón para sostener que este precepto está mal ubicado en el artículo 1º, pero parece, con todo el respeto que le merece la brillantísima opinión dada por él, que habría acuerdo para que este concepto de estado de derecho se mantenga dentro de ese artículo.

En seguida, manifiesta que aprobado esto, el señor Silva Bascuñán ha formulado una indicación que implica una modificación a la formulada por el señor Evans, de modo que el precepto se contemple en los siguientes términos: "En Chile hay estado de derecho. Las potestades estatales y todas las autoridades públicas someten su acción al imperio de la Constitución y de las demás normas que se dicten dentro del respeto de los derechos que ella consagra".

El señor DIEZ acota que ahí es donde él se ha confundido.

El señor SILVA BASCUÑAN ofrece explicar el alcance de su indicación y agrega que está reemplazada la palabra "ley" por "todas las normas", porque ya ha habido bastante confusión sobre el término "ley", y como el señor Evans lo emplea en forma genérica, en el sentido de todo tipo de normas, entonces, esto tiene por objeto decir que todas las normas deben tener este requisito.

Añade, en seguida, que respecto a cuáles serán esos requisitos, la Constitución, naturalmente, va a estar ideada y construida sobre la base del respeto de los derechos del ser humano y de los cuerpos intermedios, porque lo va a estar diciendo todo el tiempo y lo va a consagrar, surgiendo el problema, a su juicio, en la posibilidad de que se aleje la vida del Estado de la Constitución y, por lo tanto, que se alejen las normas que se dicten por los órganos estatales de ese requisito fundamental que es el respeto de los derechos que ella consagra. Le parece, entonces, que no toda expresión de voluntad debe ser respetada por los órganos de poder, sino que deben establecerse y respetarse sólo aquellas expresiones de voluntad que guarden armonía con el respeto de los derechos que la Constitución consagra porque no se trata de un Estado de Derecho que constituya una autolimitación de sus normas por sí mismo, sino de un Estado de Derecho que esté viviendo no sólo a través del texto de la Constitución, sino que en su movimiento esté viviendo el respeto de los derechos.

Estima por eso, que si se deben ajustar las palabras dentro de estos conceptos, ya que esto es el Estado de Derecho, como le ha tocado expresar en numerosas oportunidades y en distintas tribunas, ello se concreta con la frase "y de las demás normas que se dicten dentro del respeto de los derechos que ella consagra", de manera que con esto se queda sin la obligación de respetar todas las normas que implícitamente vayan contra el Derecho.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que esta parte del inciso sería innecesaria porque está contemplada en otro artículo que establece que ninguna persona, ninguna reunión de personas, ninguna autoridad, puede atribuirse otros derechos que los que expresamente les han concedido las leyes, de manera, que el evento en que se coloca el señor Silva Bascuñán no podría darse porque hay un precepto constitucional que establece que ninguna autoridad puede ejercer o atribuirse otros derechos que los concedidos por las leyes.

El señor DIEZ opina que aquí hay dos cosas distintas: la primera es señalar el principio de que todas las autoridades se someten a la Constitución y a la ley, lo que es distinto de decir que las autoridades no pueden ejercer otros derechos que los que le confieren las leyes, porque es una de las normas a las que se someten las autoridades, lo que es diferente.

El señor OVALLE estima que ello deriva de lo que ya se dijo.

El señor DIEZ acepta la acotación del señor Ovalle porque estima que toda la Constitución va a derivarse del artículo 1º, pero considera que son dos normas distintas: una de ellas se refiere a que las autoridades no tienen otras atribuciones que las que les confieren las leyes, y la otra, a que todos los organismos del Estado deben someterse al orden jurídico, porque pudiera ocurrir que se dijera que todos los organismos del Estado deben someterse a la ley y ésta establecer que las autoridades tienen todas las atribuciones que no le fueran prohibidas por ella; de manera que son dos aspectos diferentes y conceptualmente distintos.

Señala, en seguida, que el otro concepto que involucra el señor Silva Bascuñán en la expresión "y demás normas que se dicten dentro del respeto a los derechos que la Constitución consagra", viene a su juicio, a caer no dentro de este concepto global del Estado, cuyos principios se están procurando contener en el artículo 1º, sino que en una limitación a la soberanía, el que debe estar en el artículo relativo a la soberanía; esto es, que la soberanía no reconoce otra limitación, en el orden interno, que la que establece la propia Constitución, y en especial, los derechos humanos.

El señor Díez expresa que existe acuerdo en el fondo y que las diferencias son

sólo en cuanto a la ubicación de los conceptos. Cree que estas ideas están presentes por la experiencia vivida en Chile, como, asimismo, por las ocurridas en el mundo, como sucedió con el nazismo, el fascismo y el comunismo, en que no se trepidó para atropellar los derechos que provienen del hombre, hecho que determina que en cada artículo e inciso que se está discutiendo, a alguno le aparezca la reserva, como le sucede al señor Silva Bascuñán en este artículo.

Opina que resulta mucho más lógico decir "dentro del imperio de la Constitución y de las leyes", porque las leyes se están usando en sentido genérico, y se podría dejar la frase "de las normas que se dicten dentro del respeto a los derechos que consagre la Constitución", como una limitación de la soberanía.

El señor SILVA BASCUÑAN manifiesta que desea preguntar al señor Evans qué pretende con esa frase, si describir realmente lo que constituye la esencia del Estado de Derecho o no, porque si lo que él pretende es describir lo que es el Estado de Derecho, en su opinión está mal definido, y en ese caso concuerda con el señor Ovalle en que no se coloque esa frase.

El señor EVANS explica que, sin duda, lo que desea definir es lo que se entiende por Estado de Derecho en el texto constitucional, pues respecto de los derechos humanos —vuelve a repetir, también, al igual que el señor Silva Bascuñán— que los considera un pilar dentro de la concepción del Estado de Derecho y lo encuentra implícitamente dicho. Señala que el señor Silva tiene razón en ese aspecto, lo que podría obviar la pregunta. Agrega que aquí se habla de las leyes y le parece que el término es demasiado característico, demasiado expresivo, y podría, quizás, en vez de hablar de las leyes, expresarse que "Las potestades estatales y todas las autoridades públicas someten su acción al imperio de la Constitución y de las otras normas dictadas conforme a ella".

El señor SILVA BASCUÑAN concuerda con esta sugerencia del señor Evans.

El señor OVALLE propone agregar a la frase "y de toda norma dictada conforme a ella".

El señor DIEZ considera perfecta la solución propuesta por los señores Evans y Ovalle.

El señor EVANS manifiesta su acuerdo con la sugerencia del señor Ovalle.

El señor SILVA BASCUÑAN considera lo propuesto como la solución adecuada.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que, entonces, la redacción del inciso sería la siguiente:

"En Chile hay Estado de Derecho" —después volverían a precisar si es Estado de Derecho o si hay Estado de Derecho— "y las potestades estatales y todas las autoridades públicas someten su acción al imperio de la Constitución y a toda norma dictada conforme a ella".

El señor OVALLE propone que en lugar de decir "al imperio de la Constitución", porque de todos modos quedará sometido al imperio de ésta, se podría decir "someter su acción a la Constitución y a toda norma dictada conforme a ella", porque de todos modos, aunque se violen, queda sometida al imperio de la Constitución, y seguramente habrá algún recurso.

El señor EVANS señala que le asisten dudas porque el hecho de violar la Constitución no excluye que se quede sometido al imperio de ella.

El señor OVALLE expresa que el señor Evans está diciendo otra cosa y que si su deseo es retratar el Estado de Derecho, está exigiendo a las autoridades que se sometan a la Constitución y actúen dentro de la Constitución, que es distinto a estar sujeto al imperio de ella, pues, al referirse al imperio de la Constitución lo único que se excluye es la abrogación de la Carta Fundamental.

El señor DIEZ opina que la palabra "imperio" no tiene el sentido que el señor Ovalle le está dando, pero, como puede tenerlo, prefiere suprimirla.

El señor OVALLE manifiesta su acuerdo con dicha supresión.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que la frase quedaría redactada así: "someten su acción a la Constitución y a toda norma dictada conforme a ella".

El señor EVANS añade que desea manifestar una inquietud de orden lógico, relacionado con el término del debate del artículo 1º y circunscrita a la materia que expondrá a continuación, en la que espera interpretar al señor Ovalle. Pregunta, exteriorizando dicha inquietud, si sería más natural y lógico, después de haber perfilado el Estado de Chile como soberano, territorial y funcionalmente descentralizado, promotor del bien común, cautelador de los derechos fundamentales, de la dignidad y la libertad; después de haberlo tipificado reconociendo las sociedades intermedias y el derecho a la participación, y de haber culminado todo esto afirmando que en Chile hay Estado de Derecho, acaso no sería mejor —repite— que una vez tipificado el Estado lo presenten a la comunidad internacional, y sea, en consecuencia, el inciso relativo a la comunidad nacional el último del artículo.

El señor OVALLE estima que si se incorpora el Estado de Derecho antes, el señor Evans tiene toda la razón.

El señor SILVA BASCUÑAN manifiesta su acuerdo con la sugerencia del señor Evans.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que la indicación es, en consecuencia, para que el inciso relativo al Estado de Derecho pase a ser penúltimo.

El señor DIEZ advierte que en esta forma se volverá al orden lógico que todos tenían.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara aprobado el inciso y el cambio de ubicación propuesto por el señor Evans.

—Acordado.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que en esta forma quedaría, prácticamente, despachado el artículo 1º del Capítulo I.

El texto del inciso quinto, que pasa a ser cuarto, quedó redactado de la siguiente manera:

"En Chile hay Estado de Derecho. Las potestades estatales y todas las autoridades públicas someten su acción a la Constitución y a toda norma dictada conforme a ella".

El inciso cuarto, que pasa a ser quinto, quedó redactado así:

"Chile adhiere a los principios y normas universalmente aceptados del Derecho Internacional y favorece los organismos mundiales y regionales para la paz y el desarrollo".

En conformidad con los acuerdos adoptados, el artículo 1º quedó aprobado provisionalmente en los siguientes términos:

“El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones y su administración será funcional y territorialmente descentralizada.

La acción del Estado debe promover el bien común, creando las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, alcanzar su mayor realización personal posible, espiritual y material, con pleno respeto a la libertad y dignidad del ser humano y a su derecho a participar en la vida nacional.

El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza una adecuada autonomía.

En Chile hay Estado de Derecho. Las potestades estatales y todas las autoridades públicas someten su acción a la Constitución y a toda norma dictada conforme a ella.

Chile adhiere a los principios y normas universalmente aceptados del Derecho Internacional y favorece los organismos mundiales y regionales para la paz y el desarrollo”.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ  
Secretario Subrogante



## **REPUBLICA DE CHILE**

### **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

#### **SESION 48ª, CELEBRADA EN 25 DE JUNIO DE 1974**

- 1.— Modificaciones al texto provisional del artículo 1.ro aprobado en sesión anterior
- 2.— Discusión del artículo 2º relativo a la Soberanía  
Se aprueba un precepto provisional.
- 3.— Discusión del artículo 3.ro referente a los Emblemas Nacionales.  
Se aprueba
- 4.— Precepto relativo al Gobierno. Se aprueba el siguiente:  
"Chile es una república y su gobierno es democrático representativo"

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario Subrogante, el señor Rafael Larraín Cruz.

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

En seguida, da a conocer a la Comisión que en el día de ayer recibió un llamado del Coronel Horacio Toro, quién le expresó el deseo del General Pinochet para que fuera él quien diera a conocer a la opinión pública el proyecto de Estatuto Orgánico de la Junta de Gobierno. Expresa que le hizo presente que le parecía que no podía hacerlo por el hecho de que el proyecto no había sido conocido por la Comisión de Reforma Constitucional y porque si se le estaba solicitando que diera a conocer tal documento, naturalmente lo era en su calidad de Presidente de esta Comisión. Agrega que el Coronel Toro le manifestó que le encontraba razón, pero le sugería hacerle presente este inconveniente personalmente al General Pinochet, para lo cual lo invitó a concurrir al edificio Diego Portales. Así lo hizo, señala el señor Ortúzar, pero en el momento en que realmente lo iba a recibir el General Pinochet tuvo que atender a una delegación extranjera. Por intermedio de su Edecán, continúa, le dio a conocer este impedimento el que, según le parece, el Presidente de la Junta lo entendió ampliamente.

Desea que los miembros de la Comisión estén impuestos de esta petición. Señala haber procedido como cualquiera de ellos lo habría hecho en este caso; porque si hubiera dado a conocer este Estatuto se habría pensado que esta Comisión lo conoció y lo estudió.

Informa, además, que recibió la visita de don Jorge Langerfeldt, Fiscal de ENAP, quien deseaba conocer su opinión respecto de un proyecto de ley y otro de reforma a la Constitución Política, que está considerando ENAP, en lo relativo a la Empresa Nacional del Petróleo, y especialmente, al precepto constitucional del artículo 10 N° 10 que impide al Estado hacer concesiones sobre hidrocarburos líquidos y gaseosos. Manifiesta que le señaló que si bien su opinión personal no tenía ningún valor, le parecía en cuanto al proyecto de ley, que era innecesario consultar a la Comisión de Reforma Constitucional porque se refería a la Ley Orgánica de ENAP y que, en lo atinente a la enmienda constitucional que se pretende llevar adelante respecto del artículo 10 N° 10, sí podía ser objeto de una consulta a esta Comisión y que incluso ya la Subcomisión de Derecho de Propiedad había adelantado en esta materia su parecer, coincidiendo con el criterio del señor Ministro de Minería y de ENAP, que creía que debía suprimirse esta excepción que hace imposible, en realidad, estas concesiones de exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos, lo que puede ser perjudicial para el país porque el día de mañana esta riqueza puede llegar a ser sustituida por otra fuente energética. De manera que es posible que se reciba una consulta muy pequeña relativa única y exclusivamente a la supresión de parte de un inciso del artículo 10 N° 10 de la Constitución.

### **ORDEN DEL DIA**

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que corresponde seguir ocupándose en el Capítulo I de la Constitución Política del Estado.

En la sesión anterior, continúa, quedó despachado el artículo 1°. Se encuentra en poder de cada uno de los miembros de la Comisión el texto y los términos en que fue aprobado.

Señala que conversando con los señores Silva Bascuñán y Díez antes de iniciar la sesión, se pensó que podían introducirse dos pequeñísimas modificaciones que, en realidad, mejorarían su redacción. Se permite sugerirlas a la Comisión para que, si lo estima conveniente, les preste su aprobación.

El artículo 1º empieza diciendo "El Estado de Chile es unitario"; se usa un tiempo presente. A continuación, expresa "Su territorio se divide en regiones", es decir, también se utiliza tiempo presente. Sin embargo, termina señalando "y su administración será funcional y territorialmente descentralizada". En este caso, también, a su juicio, debe emplearse tiempo presente y decir "y su administración es funcional y territorialmente descentralizada".

El señor OVALLE expresa que no deja de tener sus razones que se diga "y su administración será funcional y territorialmente descentralizada", porque la división del territorio en regiones es una realidad que se constata en cualquier momento. La calidad unitaria del Estado es una realidad que depende de la estructura. En cambio, la administración es el desarrollo de una actividad que supone la existencia de supuestos que "son", pero supone una actitud mantenida como política permanentemente que "será".

Por eso expresa sus dudas al respecto.

El señor DIEZ señala que prefiere utilizar la expresión "es" porque da mayor fuerza a la norma y porque obliga a la ley a someterse siempre a la constitucionalidad como algo presente y no para lo futuro.

El señor OVALLE considera que ambas expresiones tienen igual fuerza, pero que prefiere "será" porque contiene un mandato que debe ser cumplido por el legislador; lo obliga. En cambio, con el "es" la Constitución estaría constatando que la administración es funcional y territorialmente descentralizada.

El señor LORCA advierte que la expresión "será" obliga al legislador, pero con la posibilidad de que éste cumpla o no el mandato.

El señor SILVA BASCUÑAN señala que el artículo 1º tiene por objeto sintetizar la esencia constitucional de lo que posteriormente se desarrollará en el resto del articulado. En todo caso, debe decirse "es", porque todo el "es" de ese primer artículo va a ser "será" en las normas posteriores de la Constitución.

El señor DIEZ expresa su acuerdo con el señor Silva Bascuñán.

El señor OVALLE declara que acepta la razón que ha dado el señor Silva Bascuñán, pero, pese a ello, cree que es más precisa en un sentido técnico la redacción aprobada en la sesión pasada.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara aprobada la primera enmienda que propuso en los términos señalados.

En seguida, el inciso segundo dice "La acción del Estado debe promover el bien común...". Piensa que es mejor decir "El Estado debe promover el bien común".

— Sin debate se aprueba la modificación.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que a continuación el precepto señala: "creando las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, alcanzar su mayor realización personal posible, espiritual y material, con pleno respeto...". Sería, a su juicio, mejor suprimir la expresión "personal", que no tiene objeto alguno y redactar esta parte en la siguiente forma: "alcanzar su mayor realización espiritual y

material posible, con pleno respeto a la libertad y dignidad del ser humano y a su derecho a participar en la vida nacional”.

— Sin debate se aprueba la enmienda.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que el resto de los incisos quedaría igual:

“El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza una adecuada autonomía”.

“En Chile hay Estado de Derecho. Las potestades estatales y todas las autoridades públicas someten su acción a la Constitución y a toda norma dictada conforme a ella”.

“Chile adhiere a los principios y normas universalmente aceptados del Derecho Internacional y favorece los organismos mundiales y regionales para la paz y el desarrollo”.

Corresponde, en seguida, ocuparse del artículo 2º, tomando como base, de conformidad con lo acordado, la proposición de la Mesa que dice:

“La soberanía reside en el pueblo, el que delega su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece. El pueblo conserva el derecho de resolver directamente por medio del plebiscito las cuestiones que la Constitución señale”.

El señor OVALLE manifiesta que le hizo mucha fuerza una opinión vertida en los debates anteriores en cuanto a que el cumplimiento de la tradición constitucional, que contiene preceptos relativos a la soberanía, no es esencial dentro del Derecho Constitucional, porque declarar que ésta reside en el pueblo no implica sino constatar uno de los fundamentos teóricos clásicos de la democracia.

Al efecto, recuerda que el profesor Julián Laferrière, que escribió en la primera mitad de este siglo, comenzaba el capítulo sobre la soberanía nacional expresando: “Declarar en una Constitución que la soberanía radica en la nación” —se hablaba entonces de soberanía nacional— “es lo mismo que decir que en esa nación se consagra el régimen democrático”. De modo que, siguiendo a ese tratadista, y referido el problema a la soberanía del pueblo, decir que “La soberanía radica en el pueblo” no es sino emplear un lenguaje un poco más evolucionado para señalar que el régimen chileno es democrático.

Pero, ¿por qué se expresa que ella reside en la nación o el pueblo, según la teoría que se acepte? Es sólo la consecuencia de una tradición que viene de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que comenzaba siempre sus disposiciones con ese enunciado teórico que tenía por objeto oponer la democracia a la monarquía, que subsistía aun con mucha fuerza en los espíritus de la época. Sin embargo, superado el problema y teniendo la democracia, como régimen político, un contenido teórico enriquecido por la evolución y precisado por la doctrina, le parece conceptualmente innecesario incluir en la Carta Fundamental, tan sólo por tradición, que la soberanía reside en el pueblo. Bastaría decir, por lo tanto, que Chile es una democracia —con la redacción que propondrá en seguida—, lo cual lleva implícita esa idea.

De allí que se permita formular la sugerencia con el afán de ser breve, así como anuncia que presentará otra proposición al terminar el capítulo preliminar, pues el artículo 1º no le satisface porque le parece una especie de “olla común” de ideas desordenadas —contrariamente a lo que opina el señor Díez y los demás integrantes de la Comisión— demasiado denso, por lo que, a

su juicio, se debe eliminar lo innecesario, a fin de que la Carta Fundamental sea más escueta y, dentro de ello, lo más precisa posible.

Piensa que la redacción del artículo 2º podría ser, más o menos, la siguiente:

“Chile es una república cuyo régimen político es democrático, representativo y presidencial.

“Sus emblemas son...” —redacción en la cual se podría incorporar la relación de los emblemas que se contiene en el artículo 3º de la indicación de la Mesa.

Para explicar esas ideas, expresa que advirtió en reunión anterior, cierta confusión de conceptos entre lo que es democracia y lo que es república, a raíz de algunos ejemplos dados por distinguidos miembros de esta Comisión. Le pareció observar que, implícitamente, se eliminó de la calidad de demócratas a las monarquías constitucionales, lo que no es efectivo. Por eso es conveniente destacar que Chile, dentro de las democracias, es una república. Además, “tradicionalmente republicano” es una expresión usada en todos nuestros textos y que recoge la tradición chilena: “El Gobierno de Chile es republicano”. Dentro de ese sistema, ¿cuál es su régimen político? La democracia. Y decir democrático lleva implícita la residencia de la soberanía en el pueblo, la existencia y el reconocimiento de los derechos humanos y la obligada acción del Estado tendiente a obtener el respeto de los mismos y a remover los obstáculos que se opongan a su libre ejercicio. Es decir, se comprende en el término todo cuanto la democracia significa, sea directa o representativa. La Comisión consagra derechamente esta última, al decir claramente que el Poder se ejerce por el pueblo a través de representantes suyos designados en elecciones libres, sinceras, informadas y periódicas. Además, se expresa que el régimen político es presidencialista.

A su juicio, la Constitución es mucho más breve con una norma semejante y tiene la ventaja de eliminar las declaraciones meramente teóricas, que sólo tienen contenido histórico, quedando precisada perfectamente la índole del sistema chileno.

El señor SILVA BASCUÑAN señala, en primer lugar, que es evidente, como lo saben quienes han estudiado la materia, que la soberanía puede concebirse de dos maneras. Una es la posibilidad eficaz de conducir al Estado hacia su fin; o sea, que existan instrumentos que lo capaciten para lograr su objetivo. Pero ese no es el sentido que tiene en este artículo, porque, desde ese punto de vista, la soberanía reside en toda la organización jurídica estatal.

En este precepto se debe precisar quién, dentro de la colectividad nacional, tiene la soberanía, en el sentido de cuál es la voluntad que decide la marcha del poder. En este sentido, se está empleando en el artículo 1º el concepto de la soberanía. En nuestra sociedad política, quien define su orientación esencial hacia el fin común, es, precisamente, el pueblo.

Ahora bien, ¿qué significa que en el pueblo resida la soberanía? Quiere decir que él tiene que expresar una voluntad que determine la acción del poder estatal. ¿Cómo se manifiesta la soberanía del pueblo?: por la voluntad del electorado, el cual está llamada ya a elegir ciertos miembros de los órganos que están sometidos en su formación a la elección, ya mediante la consulta que se le haga plebiscitariamente, en los casos que la Constitución establece. Eso significa concretamente que la soberanía radica en el pueblo que la expresa, ya por medio de la elección, ya por medio de la consulta, ya en cuanto no es elección ni consulta, mediante la delegación que hace de su poder en las autoridades que la Constitución establezca. O sea, hay que señalar claramente que la soberanía está en el pueblo, lo cual significa que la voluntad de toda la colectividad nacional, de toda la comunidad organizada, es la que da

orientación al poder. Pero lo esencial del poder es manifestar una decisión.

Ahora bien, ¿qué significa que el pueblo tenga la soberanía? Que es capaz de formular una decisión para orientar al poder. ¿Quién hace esa decisión? La hace el cuerpo elector mediante las elecciones, en el caso que la Constitución llame a elecciones; mediante consultas, en los casos en que, según la Carta Fundamental, correspondan. Y en cuanto no es ni elección ni consulta, mediante la delegación permanente que hace de esta soberanía en las autoridades que la Constitución establece.

A pesar de considerar muy sólidas y atinadas las observaciones del señor Ovalle en el sentido de darle más concisión a la Constitución Política, le parece arriesgado proceder en la forma propuesta por él, dado el manejo que se hace del concepto "democracia", cuya orientación y contenido quedan librados a la simple interpretación de gente que sostiene que en la democracia incluso bastaría la buena intención en favor del pueblo para definirla o la buena intención de quien ejerce el poder, aun cuando atropelle concretamente la voluntad explícita y manifiesta de todos los miembros de la sociedad política.

Por eso, le parece que para garantizar la democracia, no es suficiente proclamarla sólo como régimen gubernativo, sino se dice que la sustancia de la democracia está en que el poder de decisión resida en la comunidad organizada y no en la interpretación del bien común que cualquiera persona haga, con la mejor intención, por creer que está encarnando al pueblo.

Al eliminar esta tradición constitucional, ve difícil que se mantenga con seguridad la real orientación de la colectividad política, del pueblo, porque, además, se acaba de pasar por una experiencia dolorosa, en la cual se manejaron ciertas definiciones de la democracia para saltarse olímpicamente en la acción del poder la voluntad concreta, real y efectiva de la inmensa mayoría de la sociedad gobernada, que no quería aquello que algunos, diciéndose demócratas, querían imponer al pueblo.

El señor DIEZ señala que las observaciones del señor Silva Bascuñán le evitan gran parte de su intervención, porque concuerda absolutamente con él, por razones históricas y, además, por razones de conveniencia, en la necesidad de establecer explícitamente que la soberanía reside en el pueblo, en el sentido de poder orientador y poder decisorio esencial.

Señala que su indicación en la parte relativa a la soberanía expresa que ella reside en el pueblo y que la ejerce directamente, a través del plebiscito o delega su ejercicio en las autoridades que la Constitución establece.

En seguida, las demás ideas expresadas por el señor Ovalle, relativas a los emblemas nacionales, las propone en un artículo separado, porque le parece que deben estar en esa forma.

A continuación, sugiere un artículo 4º que establece que el Gobierno de Chile es republicano, democrático, representativo y presidencial, y los poderes del Estado son independientes. El mismo artículo dispone que el Presidente de la República y los miembros del Congreso Nacional son elegidos periódicamente por el pueblo mediante elecciones libres e informadas, y el voto es secreto, de manera que recogen todas las ideas debatidas, pero con un cierto orden.

En el artículo 1º se ha fijado la filosofía del Estado. En el 2º se debe fijar la filosofía acerca del pueblo, sujeto activo y protagonista de la historia, a través de su decisión plebiscitaria o a través de su delegación, y reglamentar, a su juicio, la delegación de la soberanía. Por eso, ha propuesto la indicación que a continuación se transcribe: "La soberanía reside en el pueblo, que la ejerce directamente a través del plebiscito o delega su ejercicio en las autoridades

que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni ningún individuo pueden atribuirse su ejercicio.

En el orden interno, la soberanía no reconoce otras limitaciones que las que impone esta Constitución, especialmente en lo relativo a las garantías fundamentales. Toda delegación de soberanía en organismos supranacionales que tengan como finalidad asegurar la paz y la justicia será materia de ley”.

Evidentemente, ella tiene que sufrir modificaciones de redacción, pues sólo contiene ideas; pero cree que la delegación de la soberanía en organismos supranacionales debe estar considerada en este artículo, estableciendo expresamente que ella será materia de ley, para evitar situaciones como las que se han vivido, donde se ha delegado la soberanía en organismos supranacionales a través de subterfugios legales, como la decisión 24 del Acuerdo de Cartagena, conforme a la cual se ha tomado resoluciones que infringen la legislación chilena; que no han sido sancionadas por el Congreso Nacional, y que no han sido materia de ley.

Lamenta no estar de acuerdo con el señor Ovalle aunque en la literatura, en la filosofía política, tiene absolutamente toda la razón, pero se tiene que hacer una Constitución para este país, el cual está acostumbrado al uso de la expresión “el pueblo soberano”; que para el chileno tiene sentido. La modificación que consiste en reemplazar “la Nación” por “el pueblo” la encuentra feliz, porque la nación es una abstracción y el pueblo, en el fondo, es el pueblo elector, como lo llama el señor Evans. Sin embargo, prefiere decir que la soberanía reside “en el pueblo” y consignar después que el pueblo elige, porque sólo lo hace respecto de ciertas autoridades, ya que hay algunas de ellas que no son elegidas por el pueblo y son generadas de otra manera, como ocurre con el Poder Judicial. Por eso en su indicación no menciona al “pueblo elector”. Además, el pueblo no sólo es elector, porque también puede pronunciarse directamente a través del plebiscito. La elección significa una forma de delegar. Por eso no le agrada el adjetivo “elector” que propone el señor Evans, aunque ayuda a precisar el lenguaje.

La elección es una forma de delegar. De manera que la soberanía se ejerce o directamente a través del plebiscito o delegando su ejercicio en las autoridades que la Constitución establece. No hay para qué establecer la expresión “pueblo elector”, porque el Poder Judicial, en nuestro país, está generado de una manera distinta de la elección. En cambio, cuando se habla del Gobierno, se subentiende que el Presidente de la República y los miembros del Congreso Nacional son elegidos periódicamente por el pueblo mediante elecciones libres e informadas, y que el sufragio es secreto.

Este es su punto de vista, el que, a su juicio, corresponde a la tradición nacional, que no ha tenido problemas, y que afirma valores que interesa reiterar, que es del predominio y la búsqueda de que el régimen político chileno es un régimen mayoritario. Es decir, un régimen donde la mayoría impondrá sus decisiones, y en donde los derechos de la minoría serán respetados, pero donde la mayoría tiene derecho a mandar, para que no suceda también lo que aconteció cuando una minoría, asilándose en recursos constitucionales, impuso su voluntad en forma indiscriminada, sin límites de ninguna especie, a la mayoría del país.

El señor SILVA BASCUÑAN formula indicación para redactar este artículo de la siguiente manera:

“La soberanía reside en el pueblo y se expresa mediante las elecciones y consultas plebiscitarias, y la delegación de su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece”.

El señor LORCA señala que coincide casi en su totalidad con los argumentos dados por el señor Silva Bascuñán, en el sentido de que hay una razón histórica, indiscutible, de establecer que la soberanía reside en el pueblo, como una manifestación de que la democracia, en sí, se expresa en Chile en función de que el pueblo es soberano. Tanto es así, agregó, que en los conflictos que se suscitaron en los períodos de la Unidad Popular, el Presidente Allende no quería recurrir al plebiscito en circunstancias que las dificultades hacían necesario acudir al pueblo soberano. O sea, la connotación fundamental que la oposición hacía en sus argumentos era, precisamente, de que el pueblo soberano debe decidir, en definitiva; acerca de las discrepancias que se habían planteado entre el Presidente de la República y el Congreso.

Expresa que las razones históricas que se han dado y la experiencia vivida en los últimos tiempos, lo lleva a pensar y a decidir su posición en el sentido de que se debe afirmar de manera categórica que la soberanía reside en el pueblo, tal cual lo hacen, por lo demás, la mayoría de las Constituciones, inclusive las últimas que se han dictado.

Señala no estar en ningún caso de acuerdo con la aseveración de que el régimen sea democrático, representativo, por el hecho que se incorporen instituciones de régimen directo, como es el plebiscito, o quizás mañana, la iniciativa popular, el "recall" u otra forma de intervención directa del pueblo.

Por lo tanto, no le satisface darle, en este momento, al régimen político, el sentido representativo en forma absoluta. Prefiere la disposición propuesta por el señor Díez de que la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce directamente a través del plebiscito o delega su ejercicio en las autoridades que la Constitución establece; y también la del señor Silva Bascuñán, donde se consignan ideas que deben discutirse y complementarse.

Considera que en esta etapa no es aconsejable adelantar si nuestro régimen político será representativo y presidencial ya que no se ha discutido en forma exhaustiva ni mucho menos si acaso ese sistema presidencial que, en definitiva prosperará, tendrá modalidades distintas que puedan ser calificadas incluso por la doctrina, en forma diversa.

Se inclina por la fórmula "la soberanía reside en el pueblo" expresando que el pueblo puede reservarse su poder para ejercerlo en forma directa y también para designar a sus representantes; pero en ningún caso cree que en esta parte se puede incluir el concepto de régimen presidencial.

El señor DIEZ señala que dentro del espíritu de las intervenciones de los señores Silva Bascuñán, Lorca y de la suya, se advierte cierta coincidencia para aceptar la expresión "la soberanía reside en el pueblo". Agrega que con un sentido de jerarquía lógica del pensamiento, primero establecería que el pueblo la ejerce directamente a través del plebiscito y, después, a través de la delegación del ejercicio en las autoridades que la Constitución establece, agregando la idea del señor Silva Bascuñán de señalar las elecciones. Cree que hay que establecer que el pueblo ejerce la soberanía directamente a través del plebiscito, es decir, no se expresa mediante consulta plebiscitaria, sino que se ejerce —la soberanía— directamente mediante el plebiscito. Es el pueblo que toma la decisión. Es el pueblo que está ejerciendo la soberanía en el plebiscito, y en seguida, se expresa mediante elecciones. Por eso, insiste en que el precepto debe redactarse disponiendo que la soberanía se ejerce directamente a través del plebiscito o se delega su ejercicio en las autoridades que la Constitución establece, sin precisar la forma de delegación, porque más adelante se verá que ella es directa en la elección de algunos poderes y en otros, se expresa mediante una especie de sistema indirecto de elección, como en el caso del Poder Judicial.



El señor ORTUZAR (Presidente) cree que, a su juicio, sería conveniente mantener el concepto de que la "soberanía reside en el pueblo", porque si bien es cierto el régimen político democrático supone necesariamente que la soberanía reside en el pueblo, no lo es menos que la soberanía está incluso por encima del régimen político y el pueblo soberano hasta podría cambiar, el día de mañana, el régimen político democrático, teóricamente, cumpliendo los trámites y condiciones que establece la Constitución para la reforma de la misma. De manera que le parece fundamental mantener este concepto, porque es la voluntad soberana del pueblo la que, en este caso, está estableciendo como régimen político el régimen democrático, como pudo haber establecido otro.

En seguida, cree que el concepto de que la soberanía la conserva el pueblo a través del plebiscito, es también conveniente que se mantenga en la disposición, como asimismo, el de que la delegación de su ejercicio sólo pueda hacerse en las autoridades que la Constitución establece. Por lo tanto, sin entrar todavía a la redacción del texto, cree que hay varios conceptos que lo hacen pensar en la conveniencia de mantenerlos en el artículo que, en definitiva, se apruebe como 2º; vale decir que la soberanía reside en el pueblo, que ésta se ejerce a través del plebiscito o por la delegación que él hace en las autoridades que la Constitución establece.

El señor DIEZ señala que en el fondo existe acuerdo; pero insiste que en la redacción se debe tener mucho cuidado. No es partidario de señalar que el pueblo "conserva" la soberanía, porque tal afirmación podría aparecer como que en algún momento se ha desprendido de ella. Sugiere decir derechamente que: "El pueblo ejerce directamente la soberanía a través del plebiscito". No es que la conserve, sino que la ejerce directamente o delega su ejercicio en las autoridades que la Constitución establece. Jamás se desprende. En consecuencia, la forma verbal "conserva", que parece una excepción, puede llevar al error de que el pueblo, en teoría, se ha desprendido de la soberanía, en circunstancias que el pueblo no se desprende jamás de ella.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si sería conveniente agregar, al referirse a que el pueblo ejerce la soberanía a través del plebiscito, la expresión "en los casos que la Constitución establece".

El señor DIEZ señala que esa declaración tendrá que venir después al tratar el plebiscito, pues ahora la Comisión está abocada al capítulo de las declaraciones fundamentales o preliminares. Es evidente que la norma deberá disponer que la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce directamente a través del plebiscito en los casos en que la Constitución establece; pero, como habrá un título sobre plebiscito se tendrá que discutir allí qué cosas serán sometidas a plebiscito; si va a haber iniciativa del pueblo; "recall"; consulta llamada por el Congreso, etcétera. En este momento no se sabe. Se sabe, en cambio, una cosa, que el pueblo puede ejercer la soberanía directamente a través del plebiscito y delegar su ejercicio. Es allí, entonces, que hay que explicitar en quienes delega su ejercicio para lo cual se dispone que "en las autoridades que esta Constitución establece".

El señor SILVA BASCUÑAN señala que considerando razonables las observaciones que ha hecho el señor Díez, sugiere la siguiente redacción para el precepto:

"La soberanía reside en el pueblo y se expresa directamente en las consultas plebiscitarias y en las elecciones, y mediante la delegación de su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece".

Es decir, agrega, se dispone así una doble manera de ejercer la soberanía: directamente, mediante los plebiscitos y las elecciones, e indirectamente, por

medio de la delegación de su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece.

El señor OVALLE desea insistir brevemente en su punto de vista, con el objeto de dejar constancia de sus propósitos y, en seguida, en el afán de colaborar con el espíritu y con la voluntad de la mayoría de la Comisión, formular algunas observaciones acerca de los artículos que se han propuesto.

Expresa que está dentro de una línea que le parece la más acertada en la elaboración de un texto constitucional sin abandonar, por cierto, ni las tradiciones históricas propiamente chilenas, ni la manera de ser, ni los problemas del pueblo chileno. Por eso es que, a su juicio, deben eludirse las declaraciones meramente teóricas contenidas en la Constitución que, en el fondo, han demostrado su ineficacia, como la demostró la declaración del artículo 2º contenida en la Constitución de 1925, porque el señor Allende, con esa declaración o sin ella, pasó por sobre la soberanía de la Nación, cuando los mecanismos constitucionales no fueron lo suficientemente acertados como para obligarlo a encuadrar su conducta a esos propósitos; con lo cual pretende demostrar que, a pesar de estas declaraciones teóricas, la violación se produce igualmente.

En seguida, señala que como algunos miembros de la Comisión han definido lo que es la soberanía, desea dar su opinión al respecto para justificar algunas afirmaciones posteriores relativas a la redacción propuesta.

Evidentemente, como lo expresa el señor Silva Bascuñán, la soberanía tiene dos acepciones y los tratadistas franceses, que son muy precisos, hablan de la soberanía "del Estado" y de la soberanía "en el Estado". La cuestión que se debate en el artículo 2º, se refiere a la soberanía "en el Estado" y no al imperio que el Estado tiene para imponer sus decisiones, y a sus actuaciones en sus relaciones internacionales. ¿Qué significa tal cosa? pregunta el señor Ovalle. Se responde, recordando a Maquiavelo, en la obra en que expresa su pensamiento político, que la soberanía, en su concepto, se reduce a decir quién tiene dentro del Estado el derecho de mandar. Es una cuestión jurídica el problema de la soberanía: quién tiene en el Estado dentro del Estado el derecho de mandar.

Pues bien, el señor Ovalle está de acuerdo —y le parece innecesario destacarlo— que la soberanía radica en el pueblo. Para ser más preciso declara, ya que en su concepto la soberanía significa el derecho de mandar o la determinación de quién tiene el derecho de mandar, que la soberanía pertenece al pueblo, y que éste es un derecho propio del pueblo. Por tener tan claro el concepto, le parece innecesario expresarlo, porque él está contenido dentro de la idea de democracia, y al decir que el régimen político chileno es democrático, se está afirmando que el derecho de mandar corresponde al pueblo.

Ante una pregunta del señor ORTUZAR de si desde el punto de vista teórico, el pueblo podría cambiar el régimen democrático, el señor OVALLE responde que ello es imposible por una razón muy simple: porque entre las características de la soberanía está la de la inalienabilidad. Es decir, el pueblo no puede enajenar su soberanía, y toda enajenación de la soberanía es nula.

En consecuencia, la democracia pasa a ser en la Constitución, cuando ella se consagra mediante un precepto, una disposición pétrea, intangible e inamovible para el constituyente. El régimen deja de ser constitucional, la Constitución deja de existir en el momento en que el pueblo enajena el poder, que legítima y naturalmente le pertenece. Así que teóricamente el pueblo no puede enajenar su poder.

El señor ORTUZAR (Presidente) se alegra de haber escuchado la opinión del

señor Ovalle. Señala haber formulado la pregunta, precisamente, para traer al tapete de la discusión un problema tremendamente grave y delicado que pudiera ocurrir el día de mañana, que dice relación con la eventual sustitución del régimen democrático. Por eso, preguntó si teóricamente la voluntad del pueblo soberano podría llegar a sustituir el régimen democrático. El señor Ovalle dice, con mucha razón, que la soberanía es inalienable. Pero, por otro lado, teme que se pueda replicar diciendo que no es soberano aquél que no pueda limitar sus propias atribuciones. La verdad es que si se pudiera establecer en la Constitución, en alguna forma, de manera definitiva y a firme, que el régimen democrático no pueda sustituirse jamás, ni siquiera por la vía de la reforma constitucional, del plebiscito, etcétera, sería ideal. Honestamente, confiesa que al decir esto, lo hace, justamente, para que se estudie alguna fórmula que establezca en forma absolutamente definitiva y para siempre el sistema democrático, para que no haya ninguna posibilidad, ni aún con el pretexto del plebiscito, de que pueda ser sustituido por otro régimen.

El señor SILVA BASCUÑAN concuerda con el señor Ovalle en esa distinción que él mencionó, entre la soberanía "del Estado" y la soberanía "en el Estado". Expresa que, a su juicio, la calidad inalienable de la soberanía se refiere a la soberanía del Estado y no a la soberanía en el Estado. Y como se está tratando, precisamente, de la soberanía en el Estado, la calidad de inalienable a juicio del señor Silva Bascuñán, no tiene por qué recordarse, ya que es propia de la soberanía del Estado.

El señor OVALLE disiente del señor Silva Bascuñán. Declara ser partidario de la tesis de Rousseau, en el sentido de que el derecho de mandar del pueblo es inalienable. Esta fue, precisamente, la tesis que se empleó para combatir el régimen monárquico, que se pretendía justificar diciendo que el pueblo había dejado de ejercer la soberanía y que la había adquirido el monarca por prescripción. Entonces, se dijo que el pueblo podía no ejercer la soberanía, pero que nunca la perdía, porque es inalienable, y lo que es inalienable es precisamente la soberanía del pueblo. Esta es la tesis de Rousseau, y es la única característica que le asigna a la soberanía, porque las demás son consecuencia de este principio. Si se es demócrata hay que aceptar que el pueblo no puede enajenar su soberanía, porque es la definición esencial de la democracia.

Por estas razones, agregó el señor Ovalle, le parecía suficiente decir que el régimen político chileno es democrático. Sin embargo, comprende que razones de orden histórico, principalmente, y doctrinarias, porque no significan sino repetir la idea, pueden conducir a los demás miembros de la Comisión a incorporar el concepto "soberanía" en la Constitución.

En seguida, señala que la parte final del inciso segundo propuesto por el señor Diez, no es correcta, porque confunde lo que es soberanía "en el Estado", que está tratada en el inciso primero y en la primera parte del inciso segundo, con la soberanía "del Estado" que está tratada en la parte final del inciso segundo.

Agrega que tampoco es partidario de redactar el precepto diciendo que "la soberanía reside en el pueblo y se expresa mediante...", ya que si la soberanía es el derecho de mandar no está bien dicho que ella "se expresa", porque el derecho siempre se ejerce. Propone decir: "La soberanía pertenece al pueblo, o reside en el pueblo, y la ejerce o lo ejerce, directamente por medio del plebiscito o indirectamente por medio de representantes suyos elegidos...".

El señor DIEZ advierte que la Constitución establece que hay autoridades que no son elegidas por el pueblo, como las del Poder Judicial.

El señor OVALLE propone una nueva redacción: "La soberanía o el poder,

pertenece al pueblo quien lo ejerce directamente por medio del plebiscito o indirectamente por medio de las autoridades que esta Constitución establece”.

El señor ORTUZAR (Presidente) indica que hay dos proposiciones para redactar el artículo 2º: una, del señor Silva Bascuñán que dice:

“La soberanía reside en el pueblo y se ejerce —para cambiar “se expresa”— directamente en las consultas plebiscitarias y en las elecciones o mediante delegación de su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece”. Y, otra, propuesta por el señor Ovalle, que dice:

“La soberanía pertenece al pueblo, quien la ejerce directamente por medio del plebiscito o indirectamente por medio de las autoridades que esta Constitución establece”.

El señor SILVA BASCUÑAN advierte que en la segunda indicación se coloca en el mismo grado el ejercicio permanente de la soberanía, tanto el que se hace por medio de las autoridades que esta Constitución establece, como el que se realiza por medio de las elecciones. A su juicio, ello no es lo mismo, porque la elección, en el fondo, es una decisión política, la cual se puede expresar de dos maneras: directamente mediante la consulta plebiscitaria o las elecciones, o indirectamente a través del ejercicio por las autoridades que esta Constitución establece con sus respectivas atribuciones.

Le parece que es más didáctico la fórmula por él propuesta.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la única diferencia que hay, entre la indicación de los señores Silva Bascuñán y Ovalle, es esa.

En la indicación del señor Silva Bascuñán se consulta, como forma de expresión de la soberanía directa, además de la consulta plebiscitaria, las elecciones, que en la indicación del señor Ovalle no se señalan. Si esa indicación dijera: “La soberanía pertenece al pueblo, quien la ejerce directamente por medio del plebiscito y de las elecciones, o indirectamente por medio de las autoridades que esta Constitución establece”, las dos indicaciones, en este caso serían idénticas con pequeñísima diferencia de redacción.

El señor LORCA advierte que la Constitución francesa es mucho más directa, ya que dice que “la soberanía pertenece al pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por la vía del referéndum”.

El señor OVALLE propone decir: “La soberanía o poder político pertenece al pueblo, quien lo ejerce directamente por medio del plebiscito o de las elecciones, o indirectamente por medio de las autoridades que esta Constitución establece”.

Por su parte el señor DIEZ estima que la fuerza de la costumbre es muy importante para la aplicación de una Carta Fundamental. Por ello, insiste en redactar el precepto diciendo que: “La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce directamente a través del plebiscito y de las elecciones, o delega su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece”.

El señor OVALLE señala que hay un problema de conceptos que le preocupa, porque la delegación del ejercicio se vincula con la teoría de la soberanía nacional; pero ahora se acepta la teoría de la soberanía popular, en que no hay delegación de ejercicio propiamente tal, sino que el ejercicio de la soberanía se hace por medio de representantes del pueblo.

Los señores DIEZ y SILVA BASCUÑAN declaran no comprender la

argumentación del señor Ovalle.

El señor DIEZ expresa que la labor de la Comisión no es escribir un tratado de ciencia política, sino de redactar una Constitución. Evidentemente, agregó, hay palabras y conceptos que en la explicación de un texto aparecen más claros; pero son conceptos de carácter didáctico que no corresponden a una Carta Fundamental. Estima que la definición de soberanía como el "derecho de mandar" corresponde a la cátedra, pero no a la Constitución.

El señor OVALLE advierte que su intención ha sido precisar conceptos. Nadie, agrega, va a decir en la Carta Fundamental que la soberanía es el derecho de mandar.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que la redacción definitiva del artículo 2º podría ser la siguiente: "La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce directamente a través del plebiscito o de las elecciones, o delega su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece".

El señor SILVA BASCUÑAN propone decir: "e indirectamente mediante la delegación de su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece".

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que de acuerdo a la indicación del señor Silva Bascuñán la redacción sería la siguiente: "La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce directamente a través del plebiscito o de las elecciones, e indirectamente mediante la delegación de su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece".

En principio, se aprueba en esos términos el artículo 2º y se acuerda para la próxima sesión que la Mesa someta a la consideración de la Comisión la redacción definitiva.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que hay otro aspecto relacionado con esta materia —contenido en la indicación del señor Díez— que es muy interesante y que debe ser tratado en esta oportunidad.

En el artículo 2º, agrega, propuesto por el señor Díez se contiene un inciso que dice: "En el orden interno, la soberanía no reconoce otras limitaciones que las que impone esta Constitución, especialmente en lo relativo a las garantías fundamentales. Toda delegación de soberanía en organismos supranacionales que tengan como finalidad asegurar la paz y la justicia será materia de ley".

El señor DIEZ sugiere, antes de analizar el inciso a que se refirió el señor Ortúzar, se incorpore la siguiente frase al artículo 2º ya aprobado, relativo a la soberanía: "Ningún sector del pueblo ni ningún individuo pueden atribuirse su ejercicio".

Expresa que no tiene objeción de fondo respecto del actual artículo 3º de la Constitución que dice: "Ninguna persona o reunión de personas pueden tomar el título o representación del pueblo, arrogarse sus derechos, ni hacer peticiones en su nombre. La infracción de este artículo es sedición". Pero, agrega, dentro del orden lógico que le dio a los artículos propuestos en su indicación, le pareció prudente establecer esta idea junto con señalar que la soberanía reside en el pueblo.

Añade que como declaración teórica, como declaración de principio, como consecuencia de que el pueblo es el todo expresado en el plebiscito o en la elección, es positivo establecer que ningún sector del pueblo, ni menos individuo alguno, puede atribuirse el ejercicio de la soberanía. Agrega que esta idea la recogió de la Constitución francesa.

El señor ORTUZAR (Presidente) encuentra razón al señor Díez, porque si en un artículo se señala que la soberanía reside en el pueblo, pareciera lógico indicar en la misma norma que ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.

Declara aprobada la indicación del señor Díez quedando encargada la Mesa de traerla redactada para la sesión próxima.

—Acordado.

Expresa, en seguida, que corresponde pronunciarse sobre el inciso segundo del proyecto del señor Díez, que dice: "En el orden interno, la soberanía no reconoce otras limitaciones que las que impone esta Constitución. Toda delegación de soberanía en organismos supranacionales que tengan como finalidad asegurar la paz y la justicia será materia de ley".

El señor DIEZ señala que la indicación la ha sugerido como una manera de promover debate en torno de dichos temas, sin pretender que ésta sea la redacción definitiva del precepto.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera muy importante tratar esta materia porque ella tiende a resguardar las garantías fundamentales de tal modo que ni siquiera la propia soberanía interna pueda el día de mañana limitarlas.

En seguida, señala que si se dispone que "en el orden interno la soberanía no reconoce otras limitaciones que las que impone esta Constitución, especialmente en lo relativo a las garantías fundamentales", el establecimiento de estas limitaciones en el texto constitucional deberá hacerse al tratar de la reforma de la Constitución.

El señor DIEZ concuerda con el señor Presidente. Considera que existen materias constitucionales que, incluso, no pueden reformarse ni aún por la mayoría del pueblo, sino que sólo lo podrían ser, teóricamente, por la unanimidad. Hay algunos derechos a los que una persona puede renunciar voluntariamente, pero esa renuncia no puede ser impuesta por la mayoría.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda, para el mejor desarrollo de este debate, que en el proyecto de reforma constitucional del Presidente Alessandri se establecía, en relación con la reforma de la Constitución, que se requerían los dos tercios de los parlamentarios en ejercicio para modificar las garantías fundamentales y el régimen de separación de los poderes del Estado. De manera que ello guarda perfecta armonía con la indicación del señor Díez.

El señor SILVA BASCUÑAN observa que la frase "especialmente en lo relativo a las garantías fundamentales" está significando que no está bien la idea central que se pretende concretar en la indicación. Sugiere redactar el precepto diciendo que "en el orden interno la soberanía no reconoce otras limitaciones que las que impone esta Constitución".

El señor OVALLE señala que para ser precisos, no es necesaria la frase "en el orden interno", sobre todo si se está hablando del derecho de mandar en el Estado se tiene que decir que "la soberanía no reconoce otras limitaciones que las que impone esta Constitución".

En todo caso, le parece innecesaria la disposición, porque si bien es una declaración teórica muy bien dicha, no quita ni pone nada. Evidentemente el derecho de mandar del pueblo se tiene que ejercer de acuerdo con las normas establecidas en la Constitución y no reconoce otras limitaciones que las que la propia Constitución contempla.

Como ya lo había dicho, considera, no obstante, necesario establecer algunas limitaciones. Por ejemplo, que no se puede derogar el régimen democrático, que no se puede desconocer los derechos humanos, etcétera. Declarar estos principios es, a juicio del señor Ovalle, hermoso desde el punto de vista romántico, pero le parece, desde el punto de vista crítico y jurídico, innecesario, porque están explícitos en toda la teoría que la Constitución está aceptando.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que el señor Ovalle no deja de tener razón, porque, en definitiva, estas limitaciones van a estar contempladas al tratar de la reforma constitucional, ya que se va a requerir de un quórum especial o de la unanimidad para poder modificar determinadas materias.

El señor SILVA BASCUÑAN propone adicionar el inciso primero del artículo 2º, después de haber dicho cómo se ejerce la soberanía, agregando la frase: "... y no tiene otras limitaciones que las que esta misma Constitución establece".

El señor DIEZ expresa no tener ningún inconveniente. Insiste en que desea señalar en el Capítulo I de la Constitución las limitaciones a la soberanía para desarrollarlas, más adelante, al tratar el Capítulo de la Reforma de la Constitución.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que, en ese caso, sería partidario de decir "La soberanía no reconoce otras limitaciones que las relativas al régimen democrático y a las garantías fundamentales que esta Constitución establece", porque esa redacción da realmente la visión que quiere señalar la indicación. Se indica, desde la partida, que el régimen democrático y las garantías fundamentales no pueden modificarse ni siquiera por la vía del plebiscito, salvo la unanimidad, lo que en la práctica es un absurdo.

El señor OVALLE es partidario de que las disposiciones relativas a la democracia y a los derechos fundamentales sean intangibles en la Constitución. Pero observa que se entra a hablar de ellas sin antes haber consagrado propiamente el régimen democrático.

El señor DIEZ responde que sólo se está señalando los límites de la soberanía y que después se llegará al régimen democrático.

El señor OVALLE no comparte la lógica con que se está aprobando estos preceptos.

El señor DIEZ responde que no es efectivo que haya fallado la lógica, porque es evidente que la Constitución tiene que establecer el régimen democrático. Primero, el Estado; después, el poder, y, en seguida, el gobierno.

El señor OVALLE expresa que en el artículo 2º se está tratando el problema de la radicación del poder, y en el artículo 3º ó en el 4º, según se resuelva, se tratará el problema de la organización del poder. Lo lógico a juicio del señor Ovalle, es que, después de declarado que Chile es una democracia y después de dejar constancia de lo fundamental de ese concepto, se declare que esa soberanía, que es el supuesto de la democracia, no alcanza a tanto como para derogar la democracia. Pero no es partidario de decir, antes de contemplarla, que la soberanía está limitada en ese aspecto.

El señor DIEZ expresa que no se puede decir que el régimen chileno es democrático sin haber dicho antes que la soberanía reside en el pueblo, que es la esencia de la democracia. Luego, como no se puede decir todas las cosas simultáneamente, hay que recurrir a un juicio prudencial para elegir cuál se establece primero. Y dentro de la libertad que da este juicio prudencial, es más lógico partir por el poder del pueblo y llegar como conclusión a la democracia,

que partir de la democracia para llegar como conclusión al poder del pueblo.

—Se aprueba la proposición leída por el señor Presidente que pasa a ser inciso tercero del artículo 2º.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que falta analizar una frase final propuesta por el señor Díez, que le parece acertada y que dice: "Toda delegación de soberanía en organismos supranacionales que tenga como finalidad asegurar la paz y la justicia, será materia de ley".

El señor SILVA BASCUÑAN piensa que esta materia tal como lo propuso en ocasión anterior, debe ser tratada en la parte relativa a los tratados, porque se refiere a la soberanía externa y no a la soberanía en el Estado. La disposición tiene como objeto esencial un aspecto puramente organizativo, cual es, que la delegación de soberanía en organismos supranacionales debe ser materia de ley. Por lo tanto, no tiene lógica incorporarla en el Capítulo I si luego se va a subrayar en otra parte.

—Se acuerda proceder en la forma propuesta por el señor Silva Bascuñán

En seguida, el señor Presidente anuncia que, en definitiva, el artículo 2º tentativamente quedaría redactado en los siguientes términos:

"La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce directamente a través del plebiscito o las elecciones, o indirectamente mediante la delegación de su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece.

Ningún sector del pueblo ni ningún individuo, pueden atribuirse su ejercicio.

La soberanía no reconoce otras limitaciones que las relativas al régimen democrático y a las garantías fundamentales que esta Constitución establece".

—Queda despachado el artículo 2º.

En seguida, corresponde tratar el artículo 3º, relativo a los Emblemas Nacionales, según el orden propuesto en la indicación de la Mesa.

"Artículo 3º.—\_ Los Emblemas Nacionales son el Escudo de Armas de la República, la Bandera Nacional y la Canción Nacional. Su forma, colores y proporciones y su texto y su música, respectivamente, son los que fija la legislación actualmente vigente".

El señor DIEZ señala haber sido el redactor del artículo, por lo que desea dar una explicación. El indicar en la Constitución cuáles son las formas, colores, música, etcétera de los Emblemas Nacionales resulta imposible hacerlo sin referirse a los textos legales vigentes, como también, es absolutamente ilógico citar en la Constitución que el Decreto 1.534, del Ministerio del Interior, y el 3.737, del Ministerio de Educación, etcétera, fijaron las normas sobre la materia. Resulta absurdo decir esto en la Constitución. Por eso, llegó a la conclusión, y solicita dejar constancia para la historia fidedigna de la disposición, de que era mejor decir que las características de los Emblemas Nacionales corresponden a las establecidas por "las normas que actualmente están en vigor", las que están señaladas en su indicación.

El señor SILVA BASCUÑAN señala no estar muy conforme con el contenido esencial de este texto. Concuera con él en la parte que recuerda que los Emblemas Nacionales son los que allí se determinan, pero no con la drasticidad e inmovilidad con que aparece la disposición en este capítulo introductorio de la Constitución. Está muy bien que cuando se estudie la formación de la ley o, incluso, la reforma constitucional, se vea la manera de cómo se debe modificar



el Emblema, el Escudo y la Canción Nacional. Pero en su concepto, su inmovilidad y su estabilidad absoluta no es tan determinante de la esencia del Estado chileno. No vaya a ser cosa, agregó que quede el pueblo sin la atribución de modificar lo actualmente establecido. Por eso no es partidario de dar una drasticidad e inmovilidad tan grande al precepto.

El señor DIEZ manifiesta que lo que ha querido expresar en su indicación es, precisamente, que para modificar los Emblemas Nacionales se requiere modificar la Constitución.

El señor SILVA BASCUÑAN pregunta si para ello no bastaría solo una ley.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda al señor Silva Bascuñán que lo que se quiere con esta disposición es cumplir con una meta que se señaló en el Memorándum tendiente a reafirmar los valores permanentes de nuestra nacionalidad. No hay que olvidar, agregó, que el régimen marxista pretendió destruir la institucionalidad y sustituir la Bandera. Entonces, es natural y lógico expresar en un artículo lo que se afirmó en el Memorándum, y una manera de reafirmar los valores permanentes de la nacionalidad es dándole jerarquía constitucional al Emblema Nacional, al Escudo de Armas de la República y a la Canción Nacional.

El señor DIEZ expresa que Chile es un país que tiene una historia de tal naturaleza que permite que se pueda velar por algunas de sus tradiciones. El hábito, la costumbre y la veneración del pueblo por lo que simbolizan los emblemas, justifican que para su modificación se requiera de una reforma constitucional. Ese es el único sentido del artículo 3º; es decir que no baste, para modificar los emblemas, enmendar la ley, sino que sea necesario modificar la Carta Fundamental.

El señor OVALLE expresa estar de acuerdo con el principio. Estima que los Emblemas Nacionales están tan incorporados al espíritu y a la manera de ser y a la esencia del chileno, que ellos deben estar consagrados en la Constitución, y deben vincularse además con nuestra propia manera de trabajar, de vivir y de desarrollarse política y socialmente. Tanto es así que, a su juicio, uno de los hechos que contribuyó a desprestigiar al Gobierno anterior, fue el esfuerzo por modificar el Emblema Nacional. Reitera que el principio debe estar consagrado en la Constitución, y no le parece que sea el modo más adecuado hacer una referencia a la legislación vigente.

Es partidario de establecer que los emblemas nacionales son el Escudo, la Bandera y la Canción Nacional, y que sus signos o expresiones representativos se consideren parte integrante de la Constitución, como el dibujo o la letra y música en su caso.

El señor SILVA BASCUÑAN propone la siguiente redacción para este artículo: "Los Emblemas Nacionales son el Escudo de Armas de la República, la Bandera Nacional y la Canción Nacional, conforme a las bases fijadas en la legislación actualmente vigente".

El señor OVALLE no es partidario de hacer referencia a la legislación vigente, porque no es una buena técnica constitucional.

El señor DIEZ manifiesta que el emblema tiene plasticidad, tiene color, forma, proporciones y un texto y una música, expresiones que ha usado en la redacción del artículo, porque son las que señala la legislación vigente. Se preocupó de buscar otra solución e imaginó la que propone el señor Ovalle, incluir su descripción como anexo de la Constitución, pero señala que la Bandera tiene dimensiones, proporciones y colores, por lo cual, resulta mucho más difícil incorporar su dibujo como anexo de la Constitución.

El señor LORCA señala que con el propósito de encontrar una solución propone definir en el texto constitucional lo que son los emblemas nacionales, sus colores, forma, proporciones, letra y música, etcétera, y establecer que su modificación requerirá de enmienda constitucional.

El señor OVALLE declara que referirse a la legislación vigente en los primeros artículos del texto constitucional es una monstruosidad. Cree que conjuntamente con la Constitución se debe dictar una ley interpretativa de ella, a fin, de incorporar todas las normas contenidas en la legislación vigente sobre esta materia.

La constancia aprobada por la Comisión expresa que:

El Decreto N° 1.534 de 18 de octubre de 1967, del Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial el 12 de diciembre del mismo año, es el texto vigente que fija y define los emblemas nacionales y que son: la Bandera Nacional, la Bandera Presidencial, el Escudo de Armas de la República y la Escarapela o Cucarda.

El Decreto N° 3.482 de 12 de agosto de 1909, del Ministerio de Educación Pública, inserto en el Boletín de las Leyes y Decretos del Gobierno, tomo 79, pág. 863, aprobó oficialmente el texto y música de la Canción Nacional de Chile. El Decreto N° 3.737 de 24 de julio de 1941, del mismo Ministerio, publicado en el Diario Oficial el 9 de agosto del año indicado, complementó el anterior.

Propone como solución lo expresado, pues estima que los chilenos llevan en su fuero interno estos conceptos que les basta con decir "la Bandera Nacional, el Escudo de Armas y la Canción Nacional", para imaginarse cuáles son.

El señor DIEZ manifiesta que la idea sería decir "Los Emblemas Nacionales son el Escudo de Armas de la República, la Bandera Nacional y la Canción Nacional". Y dejar constancia, para la historia fidedigna de la ley, de dos cosas: primero, de la forma, colores y proporciones, texto y música, fijados en las disposiciones legales pertinentes y, segundo, que para modificar esta disposición se requiere de una reforma constitucional.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone la siguiente redacción para este artículo, dejando constancia, para la historia fidedigna de la ley, de la intención con que se aprueba:

"Son Emblemas Nacionales los actuales Escudo de Armas de la República, la Bandera Nacional y la Canción Nacional".

En seguida, manifiesta que corresponde ocuparse del artículo 4° de la indicación de la Mesa que establece: "El Gobierno de Chile es republicano, democrático, representativo y presidencial.

El Presidente de la República y los miembros del Congreso Nacional son elegidos periódicamente por el pueblo mediante elecciones libres e informadas. El sufragio es secreto".

El señor SILVA BASCUÑAN declara que pese a que como profesor le satisface que en la definición de Gobierno se diga que éste es "presidencial", no cree conveniente establecerlo en esta parte de la Carta. Siendo ello una mera técnica no sustantiva, sino propia del manejo de la organización y una caracterización puramente doctrinaria en un aspecto que no es esencial al pueblo, pues es lisa y llanamente la manera de gobernarse —y a pesar de que es muy grato saber cuáles son las características del Gobierno, frente a un término que es eminentemente polémico y que corresponde a una clasificación puramente intelectual—, no es partidario de anticiparse en este aspecto, tanto

más cuanto que es intención de la Comisión construir un régimen presidencial que sea aceptable, o sea, que tenga, además, todas las ventajas del Gobierno parlamentario, que es el sistema presidencial que a él le gustaría establecer. Por eso, no cree conveniente comprometerse en este aspecto en el Capítulo I de la Constitución. En principio, el señor Silva Bascuñán duda de que convenga atarse tanto en esta parte de la Constitución con este homenaje tan indiscutible al régimen presidencial, que se rinde casi como rutina. Cree que hay que elaborar una norma mucho más flexible y racional, con una división de Poderes que sea más lógica, que evite los abusos, que no constituya al Presidente de la República en un verdadero monarca o emperador. No es lo mismo, agrega, la eficacia que debe tener la acción del Gobierno que constituir a una persona que se crea, sólo por ejercer el cargo de Presidente de la República, con una función mesiánica y realmente en una postura fuera de la natural, como intérprete fantástico de la voluntad del pueblo.

Se inclina por no incorporar la palabra "presidencial" en este Capítulo de la Constitución, no obstante que antes era partidario de hacerlo.

El señor LORCA participa de la idea del señor Silva Bascuñán. En esta etapa de la discusión no se puede incluir, sin un análisis serio y exhaustivo, un término tan clave, como es el relativo a la forma de Gobierno, y comenzar determinando a priori, en un artículo tan importante y primario de la Constitución, que el Gobierno de Chile es presidencial, en circunstancias de que, en definitiva, es intención de la Comisión buscar una fórmula que, aún cuando sea presidencial, tenga algunas atenuantes, como indicó el señor Silva Bascuñán, estableciendo alguna forma que represente posiblemente una diferenciación incluso doctrinaria del régimen presidencial. Se pregunta el señor Lorca ¿Chile ha tenido efectivamente un régimen presidencial? ¿Doctrinariamente se puede sostenerlo? ¿Se trata del régimen de separación de Poderes que establece la Constitución de Estados Unidos? ¿Ese es el régimen presidencial que se propicia para Chile? ¿Cuál es la connotación de esta palabra?

El señor DIEZ concuerda con algunas apreciaciones del señor Silva Bascuñán. Principalmente con aquella de que hay diferentes jerarquías entre los conceptos de república, de democracia representativa y de régimen presidencial. Por esa sola razón acepta que en el artículo 4º en debate no figure la expresión "presidencial".

Aprecia, por lo demás, que entre los miembros de la Comisión puede haber diversidad de criterios en cuanto al régimen presidencial. De manera que ésta también es una razón de orden práctico para diferir el debate para cuando se llegue específicamente a tratar el tema, aun cuando no comparte que ello signifique una declaración doctrinaria para el futuro.

El señor OVALLE está de acuerdo con los conceptos que se han vertido en el transcurso del debate. Sin embargo, a su juicio, la redacción de la norma debe destacar más el carácter de república de Chile, y al hacerlo, se recoge realmente la importancia que ha tenido, en el desarrollo político del país, el Presidente de la República como institución política chilena.

Propone redactar la norma diciendo que: "Chile es una república cuyo Gobierno es democrático representativo" o "Chile es una república con Gobierno democrático representativo", sin entrar a la calificación de las relaciones entre el Congreso y el Presidente de la República con un calificativo tan terminante como explicitando que el Gobierno es "presidencial", sobre todo si se considera que el régimen chileno nunca ha sido presidencial en términos claros. En todo caso, sugiere dejar pendiente esta materia en atención a que se encuentra ausente los señores Evans y Guzmán a los cuales sería interesante escuchar sobre estas materias.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que el actual artículo 1º de la Constitución se limita a expresar que el Gobierno de Chile es republicano y democrático representativo. No dice "presidencial".

Evidentemente, agrega, en su oportunidad esta materia será considerada por la Comisión, a pesar de que ya se ha avanzado en cierto modo. El Memorándum contiene una opinión bastante definitiva en que se afirma que Chile es por tradición un Gobierno esencialmente presidencialista.

Los señores ORTUZAR, DIEZ, OVALLE, y SILVA BASCUÑAN estiman que se puede constituir una autoridad presidencial eficaz, sin incluir en esta parte de la Constitución la categoría de Gobierno "presidencial". Además, si el contenido de las atribuciones del Presidente de la República es satisfactorio para los miembros de la Comisión, no es necesario insistir en esta parte en el término "presidencial" que debe tener el Gobierno.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que el artículo 4º quedaría aprobado de acuerdo a la sugerencia del señor Ovalle, en los términos siguientes: "Chile es una república cuyo Gobierno es democrático representativo", suprimiendo el inciso segundo de la indicación formulada por la Mesa, ya que al expresar que Chile es una república cuyo Gobierno es democrático, se está señalando que el Presidente de la República y los miembros del Congreso Nacional serán elegidos mediante elecciones libres e informadas. Y ello habrá que decirlo cuando se organice el proceso electoral.

—Así se acuerda.

Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ  
Secretario Subrogante

## **REPUBLICA DE CHILE**

### **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

#### **SESION 49ª, CELEBRADA EN 27 DE JUNIO DE 1974**

- 1.— El Presidente de la Confederación de Dueños de Camiones de Chile, don León Vilarín, da a conocer sus impresiones acerca del Memorándum elaborado por la Comisión que contiene las metas u objetivos fundamentales en que deberá inspirarse el nuevo texto constitucional
- 2.— Revisión de la disposición aprobada respecto de la SOBERANIA
- 3.— Revisión de la norma aprobada sobre los Emblemas Nacionales
- 4.— Revisión del artículo 4º que dice: "Chile es una república y su gobierno es democrático representativo". Supresión del término "presidencial"
- 5.— Intervención del señor SILVA acerca del procedimiento de trabajo que debe seguir la Comisión
- 6.— Independencia de Poderes. Deber del Ejecutivo de asegurar el libre ejercicio de las atribuciones de los otros poderes del Estado. Queda pendiente

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señora Alicia Romo Román y señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario Subrogante, el señor Rafael Larraín Cruz.

La Comisión recibe al señor Presidente de la Confederación de Camioneros de Chile, señor León Vilarín Marín.

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

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que corresponde seguir oyendo la opinión de los representantes de las principales actividades nacionales sobre los principios o metas fundamentales que han de inspirar la nueva Carta Fundamental.

Anuncia que en esta oportunidad la Comisión cuenta con la presencia del Presidente de la Confederación de Dueños de Camiones de Chile, don León Vilarín.

El, como todo el país lo sabe, a la cabeza de su gremio, jugó un papel preponderante durante la resistencia contra el régimen totalitario marxista. Las jornadas verdaderamente heroicas que debieron librar los dueños de camiones en defensa de la democracia estarán vivas por mucho tiempo en el recuerdo de todos los chilenos.

Expresa que sus palabras son de saludo y de un modesto homenaje para el señor Vilarín, y que resultará muy grato y muy valioso para la Comisión oír sus opiniones.

El señor VILARIN agradece las expresiones del señor Presidente y entiende que ellas van dirigidas no a su persona, sino al Gremio que representa.

Dice que nunca pensó que un camionero chileno pudiera llegar a ser invitado a una Comisión que estudia una materia tan trascendental como es una nueva Constitución.

Espera que en ella será meta fundamental precaver los riesgos a que estuvo expuesto el país hasta hace pocos meses.

Agrega que su presencia en esta importante sesión de trabajo es una manifestación de un fenómeno que, algunos en forma gratuita y otros pagados, quieren desconocerlo: en Chile hay una Democracia.

Ve con satisfacción que la Comisión está llamando a los hombres de trabajo para oír su modesta y sencilla opinión; y ello revela que aquí hay un debate abierto, que corresponde a las más respetables tradiciones de la convivencia nacional.

Advierte que es absolutamente lego en materias constitucionales y que lo excusen si algunas de sus apreciaciones resultan impertinentes; que se entienda, en todo caso, que son un aporte de buena voluntad del gremio de los camioneros.

El señor DIEZ dice que es norma de la Comisión que las cosas se digan con absoluta franqueza. Porque, cuando se trata de analizar la enfermedad en forma profunda, hay que ser franco.

El señor VILARIN expresa que, de la lectura del memorándum se desprende que la Comisión ha comprendido plenamente la responsabilidad que tiene y que, a su juicio, puede resumirse en dos puntos fundamentales: 1.— Modernizar la estructura del Estado y 2.— Crear los resguardos necesarios para que no se repita la quiebra del sistema institucional.

Señala que en relación a la materia específica, de su competencia, le parece conveniente explicitar un poco más en el texto constitucional el derecho a la sindicalización que establece el Art. 10 N° 14.

Incluso cree que en el memorándum, tal vez hay dos materias que se abordan muy someramente: la participación y la presencia de la mujer.

Cree sobre este último aspecto que la Comisión no pensará, sin duda, que la mujer es persona de segunda clase, como lo sostuvo un alto personero del gobierno marxista con muy mal gusto y con mucha falta de consideración, principalmente, por aquella mujer que es su madre; sino por el contrario, que, sin su valerosa participación, habría sido mucho más difícil la liberación de Chile. Cree que en la Constitución debería consagrarse expresamente su situación en cuanto a sus derechos ciudadanos.

Señala que en el problema general del país él ve la necesidad de una reordenación administrativa y política; que hace falta superar definitivamente ciertas cosas sobre las cuales nunca se ha podido llegar a acuerdo.

Sobre el poder legislativo, le parece necesario disminuir el número de parlamentarios; no como una medida de disminuir la carga fiscal, porque eso sería minimizar demasiado el asunto, sino para ampliar la base de representación de los diputados y senadores. Agrega que eso podría evitar lo que ha ocurrido frecuentemente: que en cualquier parte aparece un señor con dinero, que reúne un grupo de amigos y con una buena caja electoral, pero una representación real precaria, gana una elección y pasa a ejercer importantes funciones públicas.

Piensa que la Cámara Alta debería disminuir sus miembros a treinta y tres senadores, considerando que, si el país se va a regionalizar, debería haber tres senadores por región, dando posibilidades de representación a tres sectores políticos, en el evento de que el país se dividiera de esa forma.

Señala que si así fuere, además de los extremos, existiría una corriente de opinión intermedia que podrían constituirlos los llamados "independientes". Aclara que bajo esta denominación no debe entenderse a las personas indefinidas, sino a las que teniendo una posición política personal no tienen compromisos con ningún partido.

En relación a la Cámara de Diputados estima que su número debería reducirse a nueve por región.

Sobre el Poder Ejecutivo, manifiesta que le interesa fundamentalmente el establecimiento de la segunda vuelta presidencial. Si no se hizo antes, piensa que fue por la falta de coraje de alguna gente, el cálculo político de otros, la indiferencia de los demás y, sobre todo, el manejo mañoso del poder que hizo el gobierno depuesto. El tiempo se pasó barajando cifras para saber a quien favorecía y no se supo evitarle al país todo el episodio que tuvo que vivir en los últimos tres años. A su juicio, el mecanismo de la segunda vuelta evita que los grupos minoritarios alcancen el poder.

Expresa que, en los puntos que ha planteado, no a título personal, sino a nombre de los camioneros, podría resumirse el pensamiento de su gremio sobre las materias que la Comisión debe considerar.

Agradece la invitación y la acogida que se le ha brindado, y expresa su interés de que más adelante, con mayores antecedentes de los que ahora dispone, pueda entregar algún trabajo escrito que traduzca de un modo más ordenado, completo y coherente, las opiniones que el memorándum de la Comisión sugiere.

El señor GUZMAN adhiere a los conceptos expresados por el señor Presidente acerca de la persona del señor Vilarín y estima que no sólo interpretan el sentimiento de la Comisión, sino en parte sustancial a la opinión pública del país.

A continuación formula al invitado una pregunta relacionada con el derecho de organización sindical, que es la siguiente: ¿la libertad para organizarse admite la posibilidad del llamado paralelismo sindical?

Observa que sobre este punto hay una ambivalencia muy frecuente entre, por una parte, el hecho de auspiciar la libertad para constituir organizaciones gremiales, y por otra, el propósito de constreñirla a sistema de sindicatos únicos que, de algún modo, pugnan con esa misma libertad o, al menos, la limitan. Agrega que el énfasis ya sea en la libertad gremial o en la unidad gremial se pone indistintamente según la posición que en cada caso detente cada cual y las conveniencias contingentes que una tesis u otra irroguen para el que la sustenta.

Cree que éste es un problema bastante interesante y que, con serenidad, ya libre de las urgencias que obligan a tomar posturas reclamadas por las circunstancias; mirando el problema ya un poco a futuro y en una perspectiva conceptual más libre, desea oír la opinión del señor Vilarín al respecto.

El señor VILARIN manifiesta que no tiene dudas de que los redactores de la nueva Constitución contemplarán las normas necesarias para favorecer la organización sindical y para impedir el paralelismo, el que por regla general no fue sino fruto de pugnas políticas.

Cree ver en el memorándum, en términos generales, la idea de evitar el paralelismo, el que no debe aceptarse bajo ningún pretexto ni a ningún nivel, pues éste siempre se ha generado sobre la base de pequeños grupos que no alcanzan a contar con la mayoría, pero que de todas maneras forman una asociación distinta con otro apellido, o agregándole un número, como ocurrió con los vendedores de periódicos que en la imposibilidad de denominarse de otra manera obtuvieron una resolución de la Dirección del Trabajo, hace muchos años, que les permitió diferenciarse sólo por un número, lo que en cierto modo es una manera irritante de festinar la ley.

El señor DIEZ desea saber la opinión del invitado acerca de la obligatoriedad de asociación, que es un problema distinto del planteado por don Jaime Guzmán.

Señala por vía de ejemplo que los agricultores chilenos tienen cuatro o cinco asociaciones que desarrollan relativamente sus funciones.

Pregunta precisamente con respecto al problema agrícola si los gremios serían partidarios de que la legislación contemplara que obligatoriamente los agricultores deben pertenecer a una determinada asociación, sin perjuicio de la libertad de establecer otro tipo de organizaciones, para ir a una de carácter nacional, vertical, incluso con participación del Estado.

El señor VILARIN cree que los conceptos de libertad sindical y asociación obligatoria no son incompatibles, salvo que el Estado intervenga en el interior de la organización, porque en ese caso la libertad se anula.



Señala que sobre este punto hay un elemento de juicio que es importante tener en cuenta: el Estado en este momento tiene participación a nivel de control ¿en qué grado será su participación en el futuro?

El señor DIEZ observa que él plantea dudas y no criterios definitivos. Para aclarar su idea se refiere a los colegios profesionales: Los abogados tienen que pertenecer a un Colegio, pero tienen libertad para organizarse en otro tipo de organizaciones. Se puede formar una asociación deportiva de abogados, una asociación de abogados de Providencia, etc., que no dependen del Colegio de Abogados, pero hay una Asociación a la cual obligatoriamente deben pertenecer: El Colegio de Abogados, a cuya jurisdicción se someten; y para poder ejercer la profesión, hay que ser miembro de la Orden. Lo anterior no es contradictorio con la libertad de asociación que tienen los abogados en todo tipo de terrenos.

Consulta al señor Vilarín si él sería partidario de extender la colegiatura a determinadas ramas de la actividad económica nacional, sin perjuicio de que exista, como la tienen los abogados, libertad de establecer organizaciones específicas, como por ejemplo, una asociación nacional de agricultores, obligatoria, con participación del Estado. Agrega que eso sería como la participación en el Colegio de Abogados, en que su reglamentación es una ley de la República que no puede ser cambiada por la mayoría de los abogados, y en que el Estado incluso tienen cierta jurisdicción en el Consejo.

También pregunta si a juicio del señor Vilarín serían conveniente además de las asociaciones nacionales, formar agrupaciones técnicas que reemplacen la función del Estado, como por ejemplo, la asociación de productores de trigo, de arroz, etc.

El señor EVANS pregunta al señor Vilarín si cualquier persona puede en Chile desarrollar el transporte terrestre de carga sin pertenecer a un Sindicato de Dueños de Camiones.

El señor VILARIN responde que no.

El señor EVANS cree que ése es el sentido de la pregunta de don Sergio Díez.

Se consulta al señor Vilarín si es partidario de las asociaciones o sindicaciones obligatorias.

El señor VILARIN contesta que definitivamente, sí, porque piensa que es tan importante la actividad sindical de la gente, que es necesario que el Estado los obligue a asociarse, dándoles toda clase de facilidades para que lo hagan, pues, los que no se unieron todavía lo están lamentando, como ocurrió con los agricultores, cuyo problema no está resuelto aún, y no por falta de capacidad. Expresa que bien valdría la pena que hubiera una sola institución que los agrupara a todo nivel, como así mismo sería bueno que el Estado, por lo menos, impulsara o diera un plazo para que tuvieran una sola organización.

Estima que la mayoría de la gente en Chile, y la propia Junta de Gobierno así lo entiende, no está pensando en la necesidad de fortalecer o usar en el evento actual el poder gremial. No cree, en este instante, en otro poder que no sea el que está en el Diego Portales. No puede haber otro poder ni debe haberlo. Pero eso no se contradice con la fe que tiene en las organizaciones, en el poder social de los hombres de trabajo, en la necesidad de que la gente se asocie para luchar por sus intereses.

Considera que la pregunta del señor Evans es muy atinada y de gran actualidad, ya que en este momento hay verdadera sicosis por crear empresas que se dediquen al transporte de carga, debido a que mucha gente está

convencida de que es un gran negocio; pero, quienes conocen el ramo, saben que no lo es tanto.

Manifiesta que a raíz de esta expansión, el gremio que preside pidió que por ley se creara el Registro de Transportistas Profesionales. Eso permitió ordenar el gremio, aunque no sanarlo.

Agrega que la organización ha sido primordial para dar un servicio en mejores condiciones, y que gracias a ella los camioneros han adquirido mayor responsabilidad y disciplina.

Refiriéndose a la pregunta que se le hizo sobre la conveniencia de asociaciones de todas las actividades, manifiesta que es partidario de dar vida a una organización que reúna a toda la gente de trabajo, para plantear un esquema que anule la lucha de clase y las banderas políticas de los demagogos que pretenden asumir la representación de este o aquel sector.

Cree en la idea de que tarde o temprano el país se convencerá de que todos los que tienen un medio de vida conocido, pueden perfectamente vivir bajo un mismo techo: obreros, empleados, campesinos, asentados, profesionales, dueños de camiones, etc.

Señala a este respecto, que hay dos experiencias en el continente que, en su concepto, han tenido bastante éxito: FEDECAMARAS, en Venezuela, la Confederación General Económica de Argentina. Esta última sufre un problema en este momento a causa de que su Presidente asumió el cargo de Ministro de Economía, lo que es un error porque la institución ha perdido un poco de su independencia.

Expresa que la unión de todos los trabajadores en una sola institución que los represente ante las autoridades, es una materia que bien valdría la pena examinar y pensar.

Hace presente que dentro de su organización gremial se ha avanzado un poco más en el estudio de la idea, y es así como se ha pensado crear dentro de esta institución, una entidad que reemplace las funciones que ejerce la autoridad respecto de los problemas o conflictos de trabajo, como una instancia previa que pueda evitar que un asunto llegue a los tribunales del Trabajo; o si un asunto llega a los Tribunales, que ello sea después de agotadas las gestiones para resolver las discrepancias. Se trata de una especie de justicia arbitral.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta su interés porque en el trabajo que elabore para la Comisión el gremio de los camioneros, se considere especialmente el problema de los organismos de base social u organismos intermedios, como se los denomina, que son los que están entre el hombre y la sociedad: los colegios profesionales, técnicos, gremios, organismos vecinales, de mujeres y de la juventud. Señala incluso, que en el Memorándum se los llega a denominar como "Poder Social", ya que la Comisión considera que están llamados a jugar un papel preponderante en el proceso político, social y económico, y por eso les ha asignado una participación vital de carácter consultivo y técnico. Cree que ello se concretará, por ejemplo, en las Comisiones legislativas de carácter técnico, en las cuales las organizaciones estarán representadas y serán escuchadas.

Por eso considera interesante, dentro del estudio que han ofrecido, analizar cómo podría desarrollarse en la nueva institucionalidad la participación de estos organismos intermedios.

El señor VILARIN expresa que su gremio está interesado en esta materia, pues ya ha recogido algunas experiencias cuando era necesario asistir a las Comisiones del Parlamento.

Recuerda que algunas veces consiguieron por benevolencia o conveniencias de determinados parlamentarios, que los invitaran a dichas Comisiones. El propósito era en algunos casos obtener el despacho de alguna indicación que, como era tradicional, se negociaba o transaba y luego era preciso aceptar que el parlamentario incorporara a ella su propio interés político o su real saber y entender, pero a la postre resultaba que la legislación que se dictara nada tenía que ver con lo que había pedido el gremio. Agrega que el gremio ni siquiera podía disgustarse con el señor parlamentario para no crearse problemas más graves que los que había ido a resolver.

Manifiesta que sería oportuno incorporar en la Constitución alguna disposición que permitiera establecer el derecho de ser escuchado en las Comisiones e, incluso, la posibilidad de que un gremio, dentro de su ámbito y de sus facultades, pudiera presentar proyectos de ley a la consideración del Congreso.

Agrega que ésta es una de las materias en que le interesa desarrollar por escrito sus ideas para hacerlas llegar a la Comisión de Reforma.

El señor DIEZ expresa que está muy de acuerdo en que se haga llegar a la Comisión un memorándum escrito. Sin embargo, no quiere perder la oportunidad de aprovechar la conversación con el señor Vilarín, sobre todo porque algunas de sus sugerencias coinciden con las inquietudes que esta Comisión ha tenido, especialmente relacionadas con el problema de la participación. Señala que ha sido partidario de una cosa muy concreta: que es la integración mixta de las Comisiones de estudio del Congreso o de alguna rama del Congreso, de manera que formen parte de ella en calidad de miembros permanentes, representantes de las actividades del conocimiento y de la experiencia nacionales, conjuntamente con los parlamentarios. De modo que el oír a la experiencia, al trabajo y a los organismos vivos del país no sea una cosa accidental, sino que ellos tengan un asiento permanente para que vayan conociendo el espíritu de las Comisiones y para que vayan influyendo en ellas. Le parece lo más natural que una Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de un Parlamento esté formada mayoritariamente por parlamentarios y minoritariamente por el Presidente del Colegio de Abogados, un ex Presidente de la Corte Suprema, un representante de la Asociación de Magistrados Judiciales, es decir, gente que tiene que ver con la aplicación de la ley y de la Justicia. Igualmente, en la Comisión de Medicina, o de Higiene Social, o de Salubridad, podrían participar también el Presidente del Colegio Médico, gente con experiencia en el ramo que contribuirá a la formación de una tradición en cada Comisión, tradición donde el aprendizaje es mutuo, donde la ideología política, el bien común, que representan los partidos, va de alguna manera mitigando, suavizando los intereses individuales que representan las distintas personas que llegan a esa Comisión por otros capítulos, y, al mismo tiempo, los que representan el poder político van aprendiendo el problema específico de cada actividad, incorporando la tecnología, el progreso y la realidad a sus discusiones. De manera que, así como la jurisprudencia y la costumbre crean una serie de instituciones, la técnica de la formación de la ley se tiene que enriquecer. Considera que no se puede estar siempre constreñido a este marco estrecho en que sólo pueden opinar en forma permanente en la formación de la ley quienes han pasado a través del proceso electoral; porque si bien es cierto que el poder político siempre residirá en el electorado y que, en consecuencia, siempre habrá candidatos a cargos de representación popular, no es menos cierto que la permanencia de las personas en ellos, que tiene muchas ventajas porque va creando tradiciones, espíritu de servicio público, que las va independizando de alguna manera de los intereses contingentes, también tiene enormes inconvenientes. El inconveniente de la profesionalización excesiva, en que el cuidado de una futura elección es mucho más importante que cualquiera otra decisión en el plano político. Señala que entre quienes fueron de profesión senador o diputado, se ha visto después del 11 de septiembre a gente desesperada porque se le acabó el ejercicio de su

profesión y que en realidad, reclama por una especie de derecho humano atropellado que nació por el hábito de años en el edificio del Congreso.

Agrega de que estos inconvenientes, que se vivieron en el Parlamento, pueden y deben ser paliados por medio de la participación; buscando alguna vía en que las ideas nuevas, en que la experiencia vivida, traiga un aire fresco a los debates del Congreso. Cree que a través de la participación, en la forma en que el señor Vilarín lo está insinuando, se puede lograr.

Señala que se ha extendido tal vez un poco más de la cuenta en el tema; pero lo ha hecho para la tranquilidad personal del invitado, para que sepa que los problemas que su gremio está enfrentando, no son ajenos a los debates de esta Comisión, la cual entiende la enorme importancia que ellos revisten sobre todo frente a un Estado que cada vez tiene una vida más compleja por el aumento de los problemas que la economía y técnica traen al mundo.

Tal vez sea necesario evitar que el Estado tenga cada vez más funciones y la tarea sea desestatizar al propio Estado. Es decir, habría que asignar funciones, que normalmente quedan en manos del poder público, cada vez en mayor proporción, a organismos que tengan una generación distinta, que no sean estatales.

En seguida se refiere al ejemplo citado por el señor Vilarín, sobre el arbitraje de los problemas de trabajo de los camioneros. Evidentemente ésa es una gran solución. En ese caso se llegaría al Estado en materia de conflictos sindicales o laborales, sólo como una última instancia; ese es un paso importante para eliminar la idea antigua de la Inspección del Trabajo como primera instancia, que corresponde a una mentalidad que quiere estatizarlo todo y hacer que todo exista en la ley, como si no existiera otra realidad que la ley.

A su juicio, hay que ir buscando las fórmulas para dejar al Estado sólo las funciones que realmente le pertenecen y tratar de que otros organismos se encarguen de las restantes. Para ese fin cree importante la sindicalización obligatoria.

En seguida, reafirmando su idea, señala que, por ejemplo, no puede solucionar el Estado, una serie de problemas educacionales de nuestro campesinado, donde hay miles de propietarios nuevos; hay dificultades de asistencia técnica, de incentivos de producción, que es imposible que los resuelvan los funcionarios públicos. Lo cree así, incluso, por un prejuicio chileno; porque tan pronto llega un funcionario público al campo, el campesino lo mira como un "futre" que no sabe nada y que va querer plantar porotos donde siempre se han plantado papas. Por eso señala que es importante traspasar funciones del Estado a organizaciones privadas. Considera que tal vez en la agricultura es donde mejor se visualiza el problema. Allí es preciso crear una Asociación Nacional de Agricultores, donde cada cual ponga su aporte en dinero y aquella les arregle muchos de sus problemas: sus títulos; que transforme en propietarios verdaderos, no como están los asentados hoy día; les ponga a su disposición agrónomos, asistencia técnica, etc. Se puede lograr, así, reemplazar todo lo que se está esperando del Estado en el ámbito de la agricultura, y que éste jamás podrá dar. Recuerda que en Chile es costumbre echarle la culpa al Estado de todo lo que sucede; cuando la agricultura tiene éxito, son buenos los agricultores; cuando la agricultura fracasa, es malo el Ministro de Agricultura. Manifiesta que esa es una tradición del país que la conoce desde que tiene uso de razón. Todos los méritos pertenecen a los particulares y todos los defectos a los hombres que están en el gobierno. Agrega que eso no puede ignorarlo nadie que haya estado en la vida pública.

Por eso insiste en la importancia de las agrupaciones gremiales, en la creación de organismos distintos del Estado para que sea posible lo que parece una

paradoja: la desestatización del Estado, para ir entregando parte de sus funciones a organismos de generación autónoma, a organismos que se manejen, incluso, con otros presupuestos, entidades jurídicas distintas, a fin de dejar realmente al Estado las funciones cada vez más importantes que tiene.

Manifiesta que por las razones que ha dado le interesa la conversación con los gremios; por lo que ellos pueden aportar; para transmitirles las inquietudes de la Comisión, y para que sepan que ella no está encajonada por los viejos moldes clásicos de los que se llama una democracia liberal, sino que trata de buscar, con la mayor buena fe y con el mayor patriotismo posible, aportando todo lo que la inteligencia de cada uno sea capaz, para construir un marco jurídico dentro del cual pueda desarrollarse el país sobre bases que no existen, tal vez, en otras partes, pero que los chilenos pueden crear. Para eso informa que se están reuniendo toda clase de antecedentes, incluso legislaciones y experiencias extranjeras. Cree, en resumen, que los chilenos con respecto a su sistema jurídico y al sistema político, están en la necesidad no sólo de replantear algunas cosas, sino de abrir caminos nuevos.

El señor VILARIN cree que la oportunidad está dada y que el participacionismo debe incorporarse en la Constitución y convertirse en una realidad.

Señala que ha mencionado el hecho para poner de manifiesto la necesidad que hay de inspirar en un nuevo espíritu las funciones públicas.

Termina manifestando que a su gremio le ha impresionado la deferencia que ha tenido la Comisión al invitarlo.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que en la sesión anterior la Comisión estudió hasta el artículo 4º y que se encuentra en poder de los señores miembros de ella el texto de las disposiciones aprobadas.

Como algunos integrantes no pudieron concurrir en esa oportunidad y por la importancia de las materias, procede a dar lectura a dichos artículos:

“ARTICULO 1º.— El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones y su administración es funcional y territorialmente descentralizada.

El Estado debe promover el bien común, creando las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, alcanzar su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a la libertad y dignidad del ser humano y a su derecho a participar en la vida nacional.

El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza una adecuada autonomía.

En Chile hay Estado de Derecho. Las potestades estatales y todas las autoridades públicas someten su acción a la Constitución y a toda norma dictada conforme a ella”.

—A indicación del señor Ortúzar se suprime en el inciso cuarto la palabra “todas” a fin de evitar repeticiones de esta misma expresión.

El señor ORTUZAR (Presidente), a continuación, da lectura al último inciso, que dice: “Chile adhiere a los principios y normas universalmente aceptados del Derecho Internacional y favorece los organismos mundiales y regionales para la paz y el desarrollo”.

“ARTICULO 2º.— La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce

directamente a través del plebiscito y las elecciones e indirectamente, mediante la delegación de su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece.

“Ningún sector del pueblo ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio.

“La soberanía no reconoce otras limitaciones que las relativas al régimen democrático y a las garantías fundamentales que esta Constitución contempla”.

“ARTICULO 3º .— Son emblemas nacionales los actuales Escudo de Armas de la República, la Bandera Nacional y la Canción Nacional”.

Señala que hubo acuerdo, respecto de esta norma, para que quedara constancia en el acta de las disposiciones legales vigentes que establecen el Escudo de Armas y las características de la Bandera Nacional y la Canción Nacional y, al mismo tiempo, que no podrían modificarse en lo futuro, sino por intermedio de una enmienda constitucional.

En seguida, da lectura al artículo siguiente:

“ARTICULO 4º .— Chile es una República, y su gobierno es democrático representativo”.

El señor EVANS refiriéndose al inciso final del artículo 2º, que dice: “La soberanía no reconoce otras limitaciones...” etc., declara que no le agrada el tenor literal de la disposición, aunque concuerda con el contenido.

Cree que podría quedar redactado en la siguiente forma: “La soberanía no reconoce otras limitaciones que las que imponen el régimen democrático y las garantías fundamentales que esta Constitución contempla”.

El señor GUZMAN observa que si la redacción del artículo se va a revisar, él desea formular una sugerencia, que no sabe si significa retrotraer o no el debate. Expresa que la fórmula en que está redactada le parece bastante mejor que la del Art. 2º de la actual Constitución, pero que en todo caso, mantiene un problema conceptual que ignora si se ha querido obviar o ha quedado resuelto de alguna manera determinada, y que es el siguiente: ¿cuándo la autoridad obra dentro del límite de sus atribuciones, con arreglo al bien común, se entiende que está actuando como mandataria del pueblo o como gobernante del pueblo? Porque, a su juicio, aquí ha habido una imprecisión o confusión durante largo tiempo, que tiene efectos doctrinarios muy importantes y puede tener también algunos efectos prácticos.

El señor EVANS sostiene que por no haber asistido a la reunión pertinente, no conoce la razón por la cual se estableció esta redacción, pero en cuanto a la inquietud de don Jaime Guzmán, le parece que toca un punto que doctrinariamente se puede debatir mucho, pero en la práctica no le ve ninguna importancia.

A su juicio, la asunción al ejercicio de un poder implica la necesidad de mandato emanado del pueblo; pero asumido el poder ese mandatario pasa a transformarse en otra cosa: pasa a ser autoridad, pasa a ser gobernante. Por eso es que está bien empleado el término en el actual artículo 2º de la Constitución. En el artículo 2º nuevo que se está redactando se mantiene la expresión “autoridades”, porque se expresa que “indirectamente” el pueblo ejerce la soberanía, no se dice mediante mandatarios, caso en el cual podría plantearse el problema doctrinario señalado; se dice mediante autoridades, vale decir, mediante quienes mandan, mediante quienes gobiernan, mediante quienes ejercen el poder; de manera que si bien la inquietud de don Jaime

Guzmán tiene la más amplia validez en el terreno doctrinario, en la práctica no tiene gran importancia; y ya estaría salvada por la letra del inciso primero del artículo 2º.

El señor GUZMAN considera disipadas sus dudas porque le parece clara la explicación del señor Evans, y desea enseguida referirse al inciso final.

El señor OVALLE observa que él fue partidario de la idea de incorporar la palabra "indirectamente" en el inciso primero y por ese motivo desea formular, algunos alcances.

Aclara que va implícita en esta proposición el deseo de rechazar el mandato imperativo: por eso se emplea la expresión "indirectamente", que es una idea que acogen las Constituciones del oriente de Europa.

Expresa que le interesa dilucidar este punto, porque no son pocos los que creen que la soberanía popular implica la existencia del mandato imperativo. De ahí que muchas Constituciones expresamente lo rechazan: como la italiana de 1947 y la francesa de 1958.

Añade que no está seguro si es oportuno plantear ahora el problema o cuando se discuta acerca de la función parlamentaria.

El señor GUZMAN comparte la interpretación del no mandato imperativo en el caso de las autoridades, porque en realidad no son mandatarios sino gobernantes, a diferencia de los representantes de las comunidades intermedias, que sí son mandatarios, como los dirigentes gremiales y otros. Sin embargo estima, que la redacción de este artículo puede prestarse para la interpretación contraria, porque si se piensa que la actual Constitución dice que delega su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece, y la nueva va a enfatizar que el ejercicio de la soberanía lo tiene el pueblo, que lo ejerce directamente o indirectamente mediante una delegación, cree que lejos de afianzar la idea de que el Gobierno no se ejerce en virtud de mandato imperativo, tiende precisamente a avanzar hacia allá. Para el que lea el texto y lo compare con lo que existía, es bastante más cercano a la idea de mandato imperativo hablar que la soberanía la ejerce el pueblo mediante delegación.

Por eso, observa que si no se quería entrar al problema doctrinario, no hacía cuestión, porque en realidad, comparte el planteamiento de don Enrique Evans, pues, los efectos prácticos se pueden salvar en forma bien precisa diciendo: que la soberanía la ejerce el pueblo directamente a través del plebiscito y las elecciones o que delega el ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece.

El señor OVALLE recuerda que don Sergio Díez propuso el inciso segundo que está aprobado, que es la negación expresa de la teoría del mandato imperativo, porque ésta supone que ciertos sectores del pueblo, las circunscripciones electorales en su caso, le ordenan gobernar en su nombre y bajo su fiscalización a los gobernantes que eligen. Esa es la tesis del mandato imperativo. Desde el momento en que se dice que ningún sector del pueblo y ningún individuo puede atribuirse su ejercicio, está reafirmando la tesis opuesta al mandato imperativo; ya que éste se funda en el hecho de que cada individuo es titular de una parte alícuota de la soberanía; si en una nación son diez millones los habitantes, cada uno de ellos posee la diezmillonésima parte de esa soberanía. Por eso es que de acuerdo con esta teoría el que gobierna no debe sino cumplir la voluntad del elector y no excederse de las instrucciones que tiene. Pero si, en cambio, lo que se está diciendo en la Constitución, es que "ningún sector del pueblo ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio", entiende que claramente se está rechazando, en definitiva, tal mandato imperativo.

El señor GUZMAN sostiene que en todo caso se inclinaría por reemplazar "e indirectamente mediante la delegación de su ejercicio" y decir simplemente "o la delega".

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que en ese caso, la redacción quedaría de la siguiente manera: "La soberanía reside en el pueblo quien la ejerce directamente a través del plebiscito y las elecciones o la delega en las autoridades que esta Constitución establece".

El señor SILVA BASCUÑAN estima que la redacción queda muy mal así, y que es mejor mantenerla como estaba.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que no hay mucha diferencia entre una y otra.

El señor GUZMAN señala que una cosa le preocupa: la comparación que mañana se hará del texto anterior y del actual y las conclusiones erradas que por la vía de la interpretación pueden obtenerse.

El señor DIEZ estima conveniente dejar constancia, para ese efecto, del sistema de trabajo de la Comisión. No se puede usar para la interpretación del contenido de los artículos que se han aprobado el método que don Jaime Guzmán está mencionando. El procedimiento que se ha seguido no es modificar los artículos actuales; de manera que, el que siga ese régimen interpretativo está en un error.

Señala que la idea ha sido siempre la creación de un nuevo texto constitucional, de modo que si se aprueba la supresión de una palabra no implica modificar el concepto de la Constitución actual, significa que, dentro del contexto de la redacción se ha estimado que una expresión es más adecuada que la otra, sin que esto tenga ningún ulterior sentido.

El señor EVANS estima que es explicable la inquietud de don Jaime Guzmán, puesto que en el plano doctrinario tiene razón.

Igualmente cree que el punto que ha tocado don Sergio Díez es muy importante porque está convencido de que las actas de esta Comisión van a desempeñar el día de mañana, un papel decisivo en la interpretación y aplicación del texto constitucional.

Considera que el artículo 2º, no refleja sino la actualización, de lo que se podría denominar "la doctrina política contemporánea", del anterior artículo 2º del texto. Vale decir, establece algo que la Constitución de 1925 no dijo en la misma forma, sino que lo subentendió: que la soberanía o la ejerce el pueblo directamente o delega su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece. Eso es lo que de manera explícita se quiso decir de acuerdo con la ciencia política contemporánea.

A su juicio, el inciso segundo no es sino una expresión mucho más rica, más amplia y genérica de lo que es actualmente el artículo 3º de la Constitución.

Señala que el inciso final tiene la ventaja de consignar que el ideal de derecho de la comunidad chilena es el régimen democrático, el cual, no puede ser alterado por ningún acto de ejercicio de la soberanía; ni siquiera por un plebiscito ocasional llamado para los efectos de destruirlo o con el objeto de cambiar los derechos fundamentales.

Sobre el inciso final manifiesta desconocer las opiniones que se dieron durante la discusión. En su concepto, la soberanía sólo puede tener como límite lo que él llama los valores que conforman el ideal de derecho de una comunidad.



Observa que hay constituciones que disponen que la soberanía reconoce como límite la moral o el derecho; de manera que es perfectamente admisible establecer estos límites. Cita el caso de la Constitución italiana que pone por límite al ejercicio de la soberanía, la República; en otras palabras, no puede cambiarse el régimen republicano por mandato de la Constitución ni aún a través de un plebiscito.

En consecuencia, estima que no sólo es legítimo establecer limitaciones a la soberanía, sino además conveniente.

Ese es, a su juicio, el significado del artículo 2º.

Cree que tal vez valdría la pena dejar constancia en Actas de que este criterio es compartido por la Comisión, para los efectos de la interpretación.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si habría inconveniente para mantener la redacción del inciso primero.

El señor GUZMAN da su acuerdo para que se mantenga igual.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta si tal vez es mejor suprimir la palabra "indirectamente".

El señor DIEZ recuerda que la indicación suya no incluía la palabra "indirectamente".

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que en tal caso, el artículo quedaría así:

"La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce directamente a través del plebiscito y las elecciones, o mediante la delegación de su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece".

El señor GUZMAN pide que se deje constancia en Actas de que el punto de vista de don Enrique Evans a este respecto es el de toda la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) recaba el asentimiento para adoptar dicho acuerdo.

—Acordado.

A continuación explica los motivos que se tuvieron en vista para contemplar el inciso final como una información para don Enrique Evans que no estuvo presente en ese debate.

Hace presente que su objetivo es establecer ciertas limitaciones mínimas de la soberanía en lo que atañe al régimen democrático y a las garantías fundamentales, para que ni siquiera por la vía de la reforma constitucional, el uno o las otras, puedan ser alteradas, salvo que se reúna un determinado quórum. O sea, esta disposición guarda íntima relación con lo que será necesario contemplar en el párrafo relativo a la reforma constitucional, en el sentido de consultar quórum especiales cuando se trate de modificar la Constitución.

El señor EVANS afirma que si es así, habría que redactar la disposición en otra forma.

El señor OVALLE es de la misma opinión, porque de acuerdo a la interpretación literal, la conclusión es que el legislador no podría modificar ninguna disposición relativa a las garantías fundamentales en circunstancias que el progreso del pueblo va exigiendo el perfeccionamiento constante de tales garantías.

Entiende que lo que se ha querido decir es que el espíritu de protección de las garantías fundamentales que debe informar toda la acción del Estado, es la única limitación que tiene la soberanía; pero no se puede llegar a establecer que el constituyente, el legislador, el pueblo no pueden modificar las disposiciones de las garantías, porque eso sería negar las posibilidades de perfeccionamiento del derecho.

El señor ORTUZAR (Presidente), señala que el objeto de esta disposición es evitar que se puedan afectar las garantías fundamentales o el régimen democrático. Por lo tanto, el precepto correspondiente que habrá de contemplar el párrafo relativo a la reforma constitucional, tendrá que decir que no se podrá, sin embargo, por la vía de la reforma constitucional, modificarse o disminuirse las garantías fundamentales ni afectarse el régimen democrático, sino mediante tal o cual quórum. Pero en todo caso, ése es el espíritu que hay que tener en cuenta si se quiere mejorar la redacción.

El señor DIEZ sostiene que esta disposición nació de una indicación suya que presentó a la Comisión, y que tenía por objeto, primero, dejar constancia de que la soberanía no es absoluta, que tiene limitaciones, y luego salvar la dificultad que era establecer que la soberanía estaba limitada por el derecho natural, porque eso significaba entrar en un aspecto conceptual que no es conveniente disponerlo en la Constitución, conclusión a la que se llegó después de un largo debate sostenido con don Jorge Ovalle.

Expresa, en seguida, que con la modificación propuesta por don Enrique Ortúzar, se llegó al texto del inciso final, mediante el cual se declara que la soberanía interna —porque a eso se está refiriendo— no es absoluta. Los derechos fundamentales del hombre y su expresión política, que es el régimen democrático, son su limitación; pero no el funcionamiento ni los órganos ni las garantías ni la implementación de estas dos cosas. Por eso, le gusta mucho más la redacción propuesta por don Enrique Evans, que dice: "La soberanía no reconoce otras limitaciones que las que imponen el régimen democrático y las garantías fundamentales que esta Constitución establece". Es decir, la soberanía está limitada a la esencia del régimen democrático y no al funcionamiento; está limitada por la esencia de las garantías individuales y no por la forma en que éstas se deben hacer efectivas o la forma cómo se puedan proteger. De manera que, evidentemente, este inciso traerá problemas de interpretación posterior cuando una reforma constitucional, por ejemplo, quiera modificar las normas relativas al derecho de propiedad o la libertad de trabajo; en ese evento el constituyente tendrá que analizar la modificación que se propone y ver si implica supresión o disminución de dicho derecho o tal libertad; y si así fuera, esa enmienda no podría someterse a los trámites ordinarios, sino que tendría que ir seguramente a un plebiscito, etc.

Cree, en todo caso, que el problema corresponde resolverlo cuando se trate la reforma constitucional, y aquí sólo cabe dejar constancia de la declaración doctrinaria de que la soberanía no es absoluta, que está limitada por los derechos fundamentales del hombre y por su expresión política que es el régimen democrático.

El señor SILVA BASCUÑAN estima que la redacción quedaría mejor de la siguiente forma: "La soberanía no reconoce otras limitaciones que las impuestas por el régimen democrático y por las garantías fundamentales que esta Constitución contempla".

El señor GUZMAN manifiesta que está de acuerdo con la inspiración de este inciso, no así con su materialización.

Cree que la soberanía no puede tener ni tiene ningún límite en el campo del derecho positivo.

Estima que pretender establecer límites en este orden, lleva a la doctrina de las llamadas cláusulas pétreas de la Constitución, sistemas de reforma de la Constitución extremadamente exigentes, que le parecen irreales y que, además, dificultan la adecuación de la estructura constitucional a la evolución social.

Cree que no puede haber normas de la Constitución que se pretendan irreformables; no debe admitirse la noción de cláusulas pétreas y tampoco pretenderse que, por la vía de la exigencia de quórum exagerados en materia de reformas constitucionales, es como debe preservarse determinados valores. Le parece que eso es dar una solución muy rígida a un problema que siendo tan válido requiere de soluciones más profundas y siempre reales dentro de una comunidad y no simplemente escritas en un texto. En ese sentido, considera que decir que el régimen democrático es un límite a la soberanía, no es correcto, no tiene sentido, porque por régimen democrático se puede entender muchas cosas y muy diferentes, sobre todo si se puede estimar de la esencia del régimen democrático aspectos opuestos por las diferentes personas. Si la mayoría del pueblo chileno, el día de mañana quiere darse un régimen distinto, cree que tiene perfecto derecho a hacerlo, aunque seguramente ese régimen también se llamará democracia. Recuerda, que los regímenes de las naciones marxistas-leninistas se denominan democracias populares, porque en el mundo hoy día ningún régimen acepta no ser democrático. Todos se llaman así, sólo que se caracterizan de manera diversa.

En su opinión resulta mucho peor, todavía, sostener que los límites son las garantías fundamentales que esta Constitución contempla. La Constitución no está obligada a contemplar todas las garantías fundamentales de la persona humana.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que la palabra "contempla" se refiere a las limitaciones y no a las garantías.

El señor GUZMAN cree que, en el fondo, la solución está en la idea que don Sergio Díez se limitó a soslayar sin concretar: la soberanía tiene un solo límite fundamental, que es el derecho natural. Concuerta en no decirlo como tal, porque es una expresión vaga, para muchos doctrinaria y tal vez innecesariamente conflictiva. Pero sí se podría hablar del respeto a "los derechos fundamentales que arrancan de la naturaleza humana". Ese le parece que es un límite de la soberanía, porque tiene que ser algo que esté por encima del derecho positivo para que limite a la soberanía. Cuestión aparte es que si el contenido del derecho natural se desdibuja en la conciencia de la sociedad, el límite pierda eficacia práctica, pero él es en verdad el único límite de la soberanía desde un ángulo objetivo, habida consideración que él debe proyectarse conceptualmente a la noción de bien común.

Es así como, por ejemplo, ni el derecho a la vida ni el derecho al matrimonio están en el actual texto constitucional, y no por eso una disposición jurídica cualquiera que atentara indebidamente en contra de ellos, dejaría de ser ilegítima. Por eso, no estima adecuado referirse a "las garantías que la Constitución establece" sino al concepto más amplio antes enunciado. Sugiere que el inciso diga: "La soberanía no reconoce otra limitación que los derechos fundamentales que arrancan de la naturaleza humana".

El señor ORTUZAR (Presidente) cree oportuno volver a recordar que en el proyecto de reforma constitucional del señor Alessandri se contemplaba una disposición, no en este capítulo, sino al tratar de las normas relativas a la reforma constitucional, que decía en líneas generales que para modificar, no el régimen democrático, sino el principio de la separación de los poderes públicos o para establecer disposiciones que afectaren a las garantías fundamentales, se requerirá el quórum de los dos tercios.

Considera que lo dicho por don Jaime Guzmán puede conducir a soluciones importantes, como sería establecer aquí que la limitación de la soberanía son los derechos fundamentales que arrancan de la naturaleza humana, sin perjuicio de que al tratar lo relacionado con la reforma constitucional se contemplen otras limitaciones, como, por ejemplo, la relativa a la separación de los poderes públicos; de tal manera que no pudiera el día de mañana una mayoría ocasional del Parlamento o el Gobierno por un plebiscito prefabricado, modificar el sistema de separación de los poderes del Estado, o suprimir el Poder Legislativo o el Judicial, o, en su defecto, concentrar estos dos poderes en uno.

Cree que podría aceptarse como una solución intermedia: contemplar en este inciso la limitación de la soberanía que don Jaime Guzmán señala y en el capítulo que trate de la reforma constitucional establecer los casos que requerirán de quórum especial.

El señor EVANS señala que se inclina por diferenciar lo que es sustantivamente el límite de la soberanía, y cree que don Jaime Guzmán ha dado en el clavo en el sentido de que sustantivamente el límite de la soberanía, que puede colocarse en un texto constitucional—si no se quiere hablar de derecho natural—, es el valor o el bien jurídico que él señala. Concuerta en que es preciso distinguir entre límite de soberanía y requisitos formales para el ejercicio del poder constituyente derivado en ciertas materias. Sí se dice, por ejemplo, para modificar el régimen de separación de Poderes o para modificar las garantías de amparo de determinados derechos individuales se requiere de un quórum diferente que para la tramitación o aprobación de una reforma constitucional común, no se está imponiendo ningún límite a la soberanía, sino que estableciendo requisitos formales para el ejercicio de la soberanía por el poder Constituyente derivado; de manera que hay que distinguir conceptualmente lo que es una cosa y lo que es otra.

Cree que aquí solamente cabría definir como límite de la soberanía el bien jurídico que señala don Jaime Guzmán de una manera muy amplia, muy generosa, muy comprensiva, no restrictiva, y cuando se trate de la reforma constitucional señalar qué bienes jurídicos que están en la Constitución y que dicen relación con lo que es la vida democrática y lo que es el ejercicio del derecho y sus garantías, requieren para ser modificados de determinados requisitos formales.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que de acuerdo a lo dicho, el inciso quedaría redactado de la siguiente manera: "La soberanía no reconoce otras limitaciones que las que imponen los derechos fundamentales que arrancan de la naturaleza humana".

El señor GUZMAN propone una redacción distinta, que es: "La soberanía no reconoce otra limitación que el respeto a los derechos que arrancan de la naturaleza humana". No es necesario decir "fundamentales", porque se refiere a todos los derechos que arrancan de la naturaleza humana; y no sólo a algunos.

El señor EVANS considera que esto último es una expresión más amplia y no restrictiva.

El señor GUZMAN está de acuerdo en que la expresión es más amplia porque si no se podría decir que un derecho emana de la naturaleza humana, pero que no es fundamental.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que la redacción sería la siguiente:

"La soberanía no reconoce otra limitación que el respeto a los derechos que

arrancan de la naturaleza humana”.

El señor SILVA recuerda que en su primera proposición se decía: “La soberanía existe para el bien común”, lo cual comprendía todo.

El señor DIEZ se manifiesta complacido de haber traído a discusión el tema, por cuanto oportunamente dijo que la indicación estaba mal redactada, por lo cual, era, a lo mejor, conveniente examinar un poco más esta materia, que los profesores de Constitucional han tratado tantas veces en clases: “el derecho natural y las mayorías”, controversia en la que es contrario a reconocerles a éstas, en la Constitución, la facultad de arrasar con el derecho natural como él lo entiende.

Expresa que está de acuerdo con la redacción final de este inciso, porque tiene la amplitud que le parece necesaria.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que la disposición en la forma en que se está proponiendo, conforma un régimen en la Carta Fundamental que ni siquiera por la vía de la reforma constitucional o por la del plebiscito, podría destruirse, y eso es de extraordinaria trascendencia.

Solicita, en seguida, el acuerdo para aprobar el inciso redactado en los siguientes términos: “La soberanía no reconoce otra limitación que el respeto a los derechos que arrancan de la naturaleza humana”.

El señor OVALLE anuncia su voto en contra por las razones que dió en la sesión anterior y que puede resumirse en una oposición a toda declaración teórica sin sentido dispositivo. Por las mismas consideraciones fue contrario a consagrar el principio de la soberanía en la forma en que lo aprobó la mayoría de la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara aprobado el inciso con el voto en contra de don Jorge Ovalle.

A continuación da lectura al artículo 3°:

“Artículo 3°- Son Emblemas Nacionales los actuales Escudo de Armas de la República, la Bandera Nacional y la Canción Nacional”.

El señor GUZMAN desea que se le explique el sentido de la palabra “actuales”.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que se refiere a la legislación vigente, y que se usó para evitar justamente decir que los emblemas nacionales son los “establecidos en la legislación vigente”, lo cual pareció reñido con la técnica constitucional.

El señor GUZMAN pregunta si están de acuerdo los restantes miembros de la Comisión en que es correcto hablar de “actuales”.

El señor OVALLE manifiesta su desacuerdo.

El señor GUZMAN tiene dudas, porque le da la sensación de que aquí también se quisiera establecer una especie de irreformabilidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) explica que el propósito es que no puedan modificarse el Escudo de Armas, la Bandera y la Canción Nacional sino reformando el artículo tercero de la nueva Constitución Política.

El señor OVALLE entiende que en el espíritu hay acuerdo: o sea, que los Emblemas Nacionales no puedan modificarse por la simple vía reglamentaria o

legislativa ordinaria.

Los señores ORTUZAR (Presidente) y GUZMAN dicen que ese es el acuerdo.

El señor OVALLE desaprueba la palabra "actuales".

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que también la considera inconveniente.

El señor OVALLE recuerda que hizo una proposición en el sentido de declarar que son Emblemas Nacionales el Escudo de Armas de la República, la Bandera y la Canción Nacional, estableciendo además en la edición oficial o en una ley interpretativa o donde sea necesario, que para los efectos de lo dispuesto en el artículo 3° de la Constitución, el Escudo de Armas o la Bandera son tales o cuales y se les defina.

Agrega que, en todo caso, la palabra "actuales" le disgusta menos que la referencia a la "legislación vigente".

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si sería impropio consagrar un artículo transitorio que dijera: "Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 3° permanente, el Escudo de Armas de la República, la Bandera y la Canción Nacional son los establecidos en la legislación vigente".

Los señores EVANS y OVALLE manifiestan que no le ven inconveniente.

El señor GUZMAN plantea que como está redactado el artículo, en la forma en que lo sugiere el señor Presidente, no se establece de manera necesaria y concluyente la imposibilidad de una reforma por la vía simplemente legislativa.

Cree que hay un temor tal vez excesivo, porque es muy difícil que si hay ambiente para cambiar un emblema mediante ley, no se logre el quórum establecido en el mecanismo de la reforma constitucional.

El asunto podría ser más simple: establecer expresamente que para cambiar los emblemas se requerirá el plebiscito; que la ley que pretenda modificar cualquiera de dichos emblemas, deberá ser aprobada por el pueblo directamente.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que otra solución sería decir en este artículo que son emblemas nacionales tales y cuales y al tratar ya sea de las disposiciones relativas a la reforma constitucional, o allá en el artículo 44, donde dice "sólo por ley se puede", consagrar la disposición pertinente.

El señor DIEZ está de acuerdo con esta última proposición.

El señor OVALLE observa que en el artículo 44 se podría colocar una exigencia especial al respecto.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si mientras tanto existiría acuerdo en dejar constancia en Actas de que el espíritu es el de que los emblemas no se puedan modificar sino mediante reforma constitucional.

El señor GUZMAN cree que lo que debe dejarse establecido, mientras tanto, es que no se puede hacer una reforma por la vía legislativa ordinaria, por una simple ley, pero que es conveniente dejar abierto el camino para determinar posteriormente como se va a hacer. A primera vista, le parece que el mejor camino sería: "Sólo en virtud de una ley se puede"... modificar, etc. y que esta ley debe ser aprobada en plebiscito.

Encuentra muy rara la idea de una reforma constitucional porque ¿qué se va a modificar? ¿un artículo de la Constitución? Obviamente no; es el emblema el que se va a cambiar. Por eso le suena muy extraño.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que, en consecuencia, quedaría aprobado el artículo 3° en los siguientes términos:

“Son Emblemas Nacionales el Escudo de Armas de la República, la Bandera Nacional y la Canción Nacional”.

—Así se acuerda.

A continuación da lectura al artículo 4°.

“Artículo 4°.— Chile es una república, y su gobierno es democrático representativo”.

El señor SILVA considera innecesario poner el segundo “es” ya que el precepto queda mucho más obvio sin él.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que, en ese caso, quedaría así: “Chile es una república y su gobierno, democrático representativo”.

Cree que el “es” le da más énfasis, aunque concuerda que gramaticalmente es innecesario.

El señor GUZMAN observa que de suprimir la palabra “es”, tendría que colocarse una coma.

El señor SILVA señala que interviene para dejar testimonio de su desazón intelectual con motivo de haberse repetido todo el debate de la sesión anterior, sin avanzar nada, ya que en esta forma es imposible que en un plazo prudencial se termine con el estudio del nuevo texto de la Constitución.

Expresa que comprende la necesidad del aporte de todos, y también que en muchas oportunidades sea necesario revisar y volver a discutir algunas materias; pero de esta manera, si la sesión siguiente va a consistir sólo en volver a debatir exactamente lo discutido en ésta—salvo algunos antecedentes que eventualmente puedan aportarse luego de una revisión—, ello no podrá provocar, a su juicio, desde el punto de vista intelectual sino la más completa desazón. Considera que este procedimiento, desde el ángulo de la celeridad procesal no es satisfactorio.

Cree que realmente se ha perdido el tiempo. Se escuchó a un distinguido dirigente gremial —en una audiencia que pudo ser más corta y sobre todo más a tiempo— y en seguida se renovó exactamente el debate habido en la sesión anterior.

El señor OVALLE estima que está en un error don Alejandro Silva, porque en lo que a él respecta no ha querido repetir las observaciones que formuló en la sesión anterior; sólo se ha remitido a ellas. Además recuerda que en esa oportunidad él y cree que también otros miembros de la Comisión, plantearon la necesidad de escuchar por la trascendencia de las materias que se abordaron a los miembros que, justificadamente estaban ausentes, por una parte; y por la otra, se acordaron las ideas, pero no la redacción, que fue encargada al Presidente y a la Secretaría, con el objeto de avanzar, y aprobadas las ideas de los primeros cuatro artículos, se acordó discutir, obviamente, la redacción. Señala que sobre el particular no le gustaría, por mucho respeto que le tenga a don Enrique Ortúzar y a la Secretaría, que se redactaran los conceptos y después no hubiera ocasión de discutir la forma en que se concretaron.

Manifiesta que por tal motivo no se siente frustrado; por el contrario, cree que es una muestra de respeto de la Comisión hacia los miembros que no asistieron en la oportunidad anterior e incluso hacia los que concurrieron cuando el señor Presidente somete a la discusión la redacción de las ideas aprobadas.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que se ve en la necesidad de disentir de don Alejandro Silva, ya que se siente profundamente satisfecho del trabajo de la Comisión, porque no se trata de una carrera contra el tiempo, sino que de realizar una obra en la forma más completa y perfecta posible, y en tal sentido, la verdad es que las opiniones de don Enrique Evans y de don Jaime Guzmán fueron consideradas fundamentales en una materia tan delicada y trascendental.

Señala, para la tranquilidad de don Alejandro Silva y de los demás miembros de la Comisión, que, en el día de ayer, tuvo ocasión de estar con el Presidente de la Junta, el General Augusto Pinochet y aprovechó para conversar sobre el trabajo desarrollado por la Comisión y expresarle que había seria preocupación en algunos de sus miembros por no haberse fijado un plazo por la Junta para que ésta realizara su cometido, y por el hecho de que, incluso, el día de mañana la Junta pudiera formular a la Comisión un cargo por no tener con prontitud un proyecto de nueva Constitución.

Expresa que el Presidente de la Junta fue categórico para señalar que la Comisión no debiera tener en lo más mínimo esta preocupación; que el deseo del gobierno era que sus estudios los realizara con la profundidad que fuera necesaria; que él consideraba, por lo demás, que estaban surgiendo día a día una serie de instituciones nuevas y que la, Constitución debía ser el reflejo de la realidad actual; de manera que manifestó, claramente, —y señaló que estaba dispuesto a ratificárselo a la Comisión en pleno— que no había por motivo alguno que tener esta inquietud. Agrega que el General Pinochet expresó, asimismo, el deseo de que, en lo posible, la Comisión evacuara aquellos trabajos que la Junta directamente o por intermedio de CONARA le hicieran llegar y las consultas que se le formularan y que naturalmente tuvieran una incidencia constitucional.

Cree, en consecuencia, que frente a la preocupación muy patriótica que don Alejandro Silva ha tenido, debe, en cierto modo, ser motivo de tranquilidad y satisfacción saber que no se piensa formular por parte de la Junta, cargo alguno por el hecho de no haber avanzado con la rapidez que él desea y que existe conciencia que ésta es una tarea a largo plazo.

El señor SILVA BASCUÑAN señala que para él hay dos aspectos en el desarrollo de esta tarea: uno es el corresponder a la confianza que le ha dado la Junta. En ese plano naturalmente lo tranquilizan las palabras del señor Presidente de la Comisión. Pero agrega que hay otro aspecto en el cual le funciona vivamente su personalidad. El es en cuanto a su conciencia ciudadana; la manera como él interpreta el servicio que puede prestar al país. Y, en este aspecto, señala que siendo ardiente partidario de la democracia, que comprende las dificultades de volver a ella, que comprende —y mucho— los tropiezos de la tarea que está desarrollando el Gobierno, tiene una inquietud permanente de que, por lo menos en cuanto a él se refiere no haya una posibilidad de sentirse íntimamente responsable del retardo de un solo día de la vuelta al régimen constitucional. En ese plano, añade, que le satisface desde el punto de vista íntimo poder cumplir el encargo de la Junta, pero poder cumplirlo de la manera como su conciencia se lo indica; y ella le exige entregar todo su tiempo y sus posibilidades a avanzar hacia la restitución del imperio total de la democracia, la misma democracia que la Junta y esta Comisión quiere llegar a establecer; pero que, naturalmente, en cuanto a la tarea que se le ha encomendado, funciona en relación a él la necesidad de poner todo su esfuerzo para avanzar.



Manifiesta que respeta las opiniones de todos sus compañeros de Comisión y cree que hay que considerarlas en cada uno de sus aspectos, pero pide que sobre este punto lo comprendan, ya que su molestia es motivada por razones de disciplina de trabajo. Reconoce que es importante que siempre haya la oportunidad de revisar, pero cree que se progresa mucho más respetando un cierto cartabón lógico de tramitación y no volviendo a repetir porque algún miembro de la Comisión no pudo venir y deba constar su opinión en una Acta.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta que si le parece a la Comisión se continuaría la discusión del artículo 4º que dice: "Chile es una república, y su gobierno es democrático representativo".

El señor EVANS recuerda que en varios proyectos, o anteproyectos o indicaciones que se habían presentado en esta materia, figuraba un agregado que se ha suprimido. Decían esas proposiciones que "El Gobierno en Chile es democrático, representativo y presidencial". Observa que se eliminó el término presidencial y que quisiera saber las razones de esa supresión.

Expresa que es partidario de incluirlo en este título preliminar, a fin de que no emane del artículo 39, Nº 2, o de la historia del constitucionalismo chileno, sobre todo porque estaba en el anteproyecto de don Sergio Díez, en el del señor Presidente y en el suyo, y de pronto ha desaparecido.

El señor SILVA BASCUÑAN explica que las razones de la Comisión para eliminar el término "presidencial", es que el carácter de tal de un Gobierno es una categoría intelectual que debe ser la resultante de una serie de normas positivas, porque al fin y al cabo la organización institucional que se vincula a la clasificación de un Gobierno como presidencial es, lisa y llanamente, algo que deriva de la manifestación de la voluntad de los ciudadanos y de la Nación. Por eso señala que no se quiso colocar aquí una palabra que represente una clasificación doctrinaria y que podría amarrar a la Comisión en la libertad para crear un régimen que tenga las características y la originalidad que se estime conveniente. Serán los tratadistas, los intérpretes quienes le den después una clasificación doctrinaria. Manifiesta que ni siquiera el Gobierno de la Constitución de 1925 podría catalogarse como auténticamente presidencial, porque este es un aspecto muy relativo. Señala que hay ciertas bases que contribuyen a catalogarlo, pero que es desaconsejable ponerle desde la partida una etiqueta a un esquema político que va a ser desarrollado a lo largo del estudio de la reforma.

El señor DIEZ cree que esta materia puede quedar postergada para cuando se discuta el régimen político.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima necesario, al respecto, formular un alcance: la Comisión si en algo fue categórica en el memorándum presentado a la Honorable Junta de Gobierno, es en señalar que Chile, por tradición, ha tenido un régimen presidencialista; de manera que, en su opinión, le extraña que se quiera en cierto modo poner en duda o dejar abiertas las puertas para establecer en el debate posterior un régimen distinto del presidencial, y esto a pesar de que siempre entendió que al respecto había un acuerdo ampliamente compartido. Recuerda que el único que hizo ciertas reservas en la discusión fue don Gustavo Lorca.

Puntualiza que solamente la idea de llevar la definición de esta característica a otro artículo de la Constitución, por razones de jerarquía de valores, lo hizo aceptar, un poco a desgano, la sugerencia de los señores Silva y Lorca, de eliminar la redacción propuesta en el artículo primitivo; pero no se opondría a que se reabra el debate, si ahora hay mayoría para establecer el carácter presidencial del Gobierno.

El señor DIEZ sostiene que aceptó la supresión no porque sea partidario de un régimen distinto del presidencial, sino porque cree que en definitiva se va a llegar a esa fórmula, tal vez sin necesidad de decirlo o explícitamente estableciéndolo cuando se estudie el Poder Ejecutivo y los otros Poderes del Estado.

Pide que se deje constancia en Actas de su opinión.

El señor ORTUZAR (Presidente) solicita acuerdo para mantener la redacción del artículo 4º en los términos en que fue aprobado: "Chile es una república y su Gobierno es democrático representativo".

—Aprobado.

El señor ORTUZAR (Presidente) da lectura al artículo 5º que corresponde a una indicación del señor Evans y que establece: "Los Poderes del Estado son independientes y corresponde especialmente al Poder Ejecutivo cautelar el pleno y libre ejercicio de las atribuciones que a ellos compete, y el cumplimiento de sus decisiones, acuerdos, resoluciones y sentencias".

El señor SILVA expresa que es contrario a este artículo, porque hay un carácter general que se le atribuye al Poder Ejecutivo que no le parece conveniente, ya que puede contribuir a mantener una actitud mesiánica del titular del Poder Ejecutivo, que no es aconsejable.

Señala que en el hecho el cautelador sería el Jefe del Estado, revestido en este caso de una superioridad demasiado aplastante, por lo que sería menester estudiar que esas facultades recayeran no en el simple titular del Poder Ejecutivo. Todo eso lo hace pensar que el artículo es inadecuado.

Asimismo, duda de la conveniencia de decir que los Poderes del Estado son independientes, porque este carácter es muy relativo, de manera que no se sabe si conviene establecerlo o no como principio.

El señor DIEZ cree, en cambio, que como principio convendría decir que los Poderes del Estado son independientes. Lógicamente la independencia va a deducirse del texto de la Constitución, pero eso no obsta para afirmar una característica de nuestro régimen político; lo cual, en ningún caso, va a impedir la interrelación de ellos que existe en la actual Constitución.

En seguida, manifiesta que como miembro que ha sido por muchos años de un Poder del Estado, el Legislativo, concuerda con don Alejandro Silva, que no aceptaría jamás como parlamentario que al Poder Ejecutivo le corresponda cautelar el pleno ejercicio y el libre respeto de las atribuciones que competen a los otros Poderes Públicos. El cuidado de cautelar tales funciones y facultades del Congreso Nacional tiene que corresponderle al propio Congreso Nacional.

Comprende que se haya propuesto este artículo porque corresponde a los hechos históricos recién pasados; la querrela entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, fundamentalmente, respecto del cumplimiento de los fallos judiciales, pero ese es un punto que debe abordarse en la parte relativa al Poder Judicial.

En todo caso, si se llegara a la conclusión de que es necesario incorporar en la Constitución una disposición de esta naturaleza, la función de cautelar el pleno y libre ejercicio de las atribuciones de los Poderes del Estado, debería entregarse a las Fuerzas Armadas, y no a uno de los Poderes del Estado.

Se pregunta porqué esa facultad se le va a dar al Ejecutivo, y no al Legislativo, o por qué no al Poder Judicial, que lo lógico sería que él velara por los derechos de los Poderes Públicos.

El señor EVANS declara que él es el autor de esta disposición.

Para él, los Poderes del Estado son independientes y es partidario de mantener ese carácter; y lo es, a pesar de lo dicho en el debate, porque la única objeción que ha oído es la que ha planteado don Alejandro Silva en el sentido de que hay ciertas categorías de valores cuya realidad no emana de la afirmación que de ellos haga el texto constitucional, sino de la forma como ese texto desarrolle esos valores y vaya creando las instituciones destinadas a que sean verdad.

A su juicio el planteamiento que se está haciendo puede llevar a una Constitución con una carencia de principios ideológicos casi absoluta, porque prácticamente toda la armazón de este Título Preliminar descansa en una serie de preceptos de carácter doctrinario que, indudablemente, se desea que sean confirmados por la letra posterior de la Constitución en los Capítulos siguientes y especialmente en el desarrollo normal de la vida política.

Manifiesta, para ilustrar lo que está diciendo, que no hay un término más amplio, más genérico —como afirmaba don Jaime Guzmán—, “saco en que cabe todo”, que el concepto de democracia; desde la democracia al estilo de la Europa Oriental, de tipo popular; la pseudo democracia de algunos países del Caribe; la democracia tradicional de los países nórdicos; la democracia parlamentaria de otros países, hasta la democracia presidencial de América Latina. Señala que hay aquí un concepto muy doctrinario, y, sin embargo, se ha consignado expresamente y nadie ha dicho: “Por qué se va a poner cuando va a emanar de un modo natural del texto constitucional”, lo que equivaldría a preocuparse sólo de ir estableciendo los valores democráticos que permitan las realizaciones democráticas.

Estima que es mucho más concreto decir que los Poderes Públicos son independientes, y afirmarlo categóricamente en el texto, lo cual tiene un sentido tan positivo como decir que el Gobierno de Chile es democrático.

Reconoce que respecto de la segunda parte de la disposición tuvo muy presente, cuando la propuso, lo que había sucedido especialmente en los últimos tres años.

Agrega que, a su juicio, la independencia de un Poder no se manifiesta sólo en que ese Poder actúe dentro de la esfera de sus atribuciones, sino que sus atribuciones, una vez ejercidas, puedan ser cumplidas; puedan ser realizadas en el ámbito del derecho y en el de los hechos. Eso constituye la independencia.

Expresa que es absolutamente irrelevante que se establezca que el Congreso de Chile tiene potestad para ejercer sus atribuciones si en definitiva las ejerce y no significan nada en el ordenamiento jurídico, no se cumplen o no significan nada en los hechos. Lo mismo sucede con las sentencias del Poder Judicial: no se puede hablar de su independencia si no se cumplen sus sentencias.

Luego explica las razones que tuvo en vista para asignar al Poder Ejecutivo la función de cautelar la independencia de los poderes del Estado. Cree que si algo se echó de menos en el régimen marxista en los últimos tres años fue la posibilidad de exigir categóricamente al Presidente de la República una posición y decirle: “Señor, usted está infringiendo la Constitución al marginar a los otros Poderes del cuadro de la realidad chilena”. Los otros Poderes del Estado eran comparsas que sólo opinaban; era una especie de “Patos Donald” de la política chilena, que intercambiaban cartas con el Presidente de la República y, en definitiva, era éste el que ejercía enteramente el poder. Faltaba la disposición que dijera: “No señor, usted, porque dispone de la Fuerza Pública, porque es el Jefe del Estado, y dentro del Estado están insertos

el Congreso y el Poder Judicial, tiene el deber de cautelar que estos ejerzan su independencia y puedan realizar en el ámbito del derecho sus atribuciones, y que ellas sean cumplidas en el ámbito de los hechos”.

Reconoce que su proposición pueda despertar una suspicacia demasiado grande y que se llegue a pensar que ella coloca en una posición disminuida a los otros Poderes; pero le parece que la verdad es distinta. Cree que es un encargo muy honroso para el Jefe del Estado el que la Constitución le diga: “Señor, de usted depende y usted se hace responsable de que los otros Poderes puedan realizarse”. No entiende que ello minimice a los otros Poderes; pero, en todo caso, no se opone a una fórmula de reemplazo para que esta misma función sea consagrada en la Constitución y se cumpla a través de otro mecanismo que, de alguna manera, comprometa al Jefe del Estado.

Resumiendo su pensamiento, cree que la disposición hace falta; además, ello contribuye —como lo dijera con razón don Alejandro Silva— a extraer realmente de disposiciones constitucionales la afirmación de ciertos conceptos teóricos, como lo es que en Chile hay un Estado de Derecho. En su opinión, un precepto constitucional que, esencialmente, le da un elemento muy caracterizador del Estado de Derecho es este proyecto del artículo 5º, y por eso, es partidario de mantener la idea, aceptando desde luego cualquiera otra posibilidad de redacción.

El señor DIEZ piensa que la idea de entregarle al Poder Ejecutivo la función de cautelar el libre ejercicio de las atribuciones de otros poderes públicos es de una latitud tal que le da una abierta preponderancia y abre el camino para que éste diga: “Cautelando el libre ejercicio de las atribuciones del Congreso, yo tomo tal o cual medida para defender a la minoría o a la mayoría accidental de tal momento”.

Por otra parte, con respecto a los fallos judiciales habría que establecer una disposición explícita cuando se llegue al Poder Judicial; una fórmula para hacerlos cumplir. Lo mismo cuando se traten las atribuciones del Congreso; hay que ver la solución para que ellas sean respetadas; pero, señala que, en ningún caso, si la atribución del Congreso es destituir al Presidente de la República o declarar su inhabilidad, él le pediría al Poder Ejecutivo que cautelara el libre ejercicio de esa facultad.

Cree que las ideas que don Enrique Evans tuvo en vista para proponer la segunda parte del artículo 5º, no merecen sino ser compartidas, porque nadie quiere una democracia en que algunas decisiones fundamentales tengan sólo un valor moral. Será preciso estudiar la posibilidad de darle imperio a las resoluciones de todos los Poderes del Estado, pero en ningún caso estima aconsejable esta especie de tutelaje o de preeminencia que aparece en el artículo 5º.

Agrega que será necesario establecer alguna potestad que le encargue a alguien la función de cautelar la independencia y el correcto funcionamiento de la democracia, y ese alguien podría ser las Fuerzas Armadas.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta su acuerdo con el pensamiento de don Enrique Evans.

Cree que la palabra que está creando un poco de confusión es “cautelar”; pero el contenido de fondo del pensamiento de don Enrique Evans dice relación con el deber que asiste al Ejecutivo de arbitrar los medios necesarios a fin de asegurar el libre ejercicio de las atribuciones de los demás Poderes y el cumplimiento de sus decisiones.

El señor EVANS afirma que así es, efectivamente.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que la experiencia vivida aconseja un precepto de esta naturaleza.

En su opinión, si se reemplazara la expresión "cautelar" por "la obligación" del Poder Ejecutivo de arbitrar los medios necesarios a fin de asegurar el libre ejercicio de los demás Poderes del Estado y el cumplimiento de sus decisiones, desaparecería lo que se ha interpretado como una especie de preeminencia del Poder Ejecutivo.

Señala que no se opone a que el precepto se traslade a otro párrafo de la Constitución, pero, en todo caso, cree que es necesario y fundamental.

El señor DIEZ recuerda que hay decisiones que no corresponde cumplir al Poder Ejecutivo.

Hay decisiones que pueden tener relación con la Contraloría y no con el Poder Ejecutivo. Señala el caso de un Ministro de Estado que es destituido por el Congreso, ¿es lógico que corresponda al Poder Ejecutivo hacer cumplir tal decisión?

El señor EVANS observa que si hubiera existido esta norma, Allende no hubiera podido designar a un Ministro destituido en otra Cartera.

El señor DIEZ cree que lo habría hecho de todas maneras sosteniendo la tesis de que estaba destituido en cuanto Ministro del Trabajo y no en cuanto Ministro de Economía, por ejemplo.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que la argumentación del señor Díez no tiene validez, porque es evidente que cuando el precepto alude al deber de arbitrar los medios necesarios para asegurar el libre ejercicio de las atribuciones de los demás Poderes del Estado, sólo se está refiriendo a los casos y situaciones en que por su naturaleza sea preciso arbitrarlos. Si no es necesario, es evidente que no se va a utilizar el precepto.

Plantea una interrogante: ¿Qué haría el Congreso si, permanentemente, viene a sus puertas una muchedumbre que le impide, el día de mañana, prácticamente legislar? Cree que típicamente es función del Poder Ejecutivo arbitrar los medios necesarios para asegurar el libre ejercicio de la atribución de legislar.

El señor DIEZ considera que eso es muy distinto de lo que consigna el artículo 5º; una cosa es la obligación del Ejecutivo de mantener el orden callejero a fin de que sesione el Congreso, pero otra cosa muy distinta es expresar que corresponde al Poder Ejecutivo cautelar el libre ejercicio de las facultades de los demás Poderes del Estado.

El señor EVANS estima que al Ejecutivo le corresponde aquello especialmente, no como una atribución exclusiva.

El señor DIEZ observa que si se dice que le corresponde especialmente al Poder Ejecutivo el cumplimiento de las decisiones del Congreso, cabe advertir, que el cumplimiento de alguna de ellas no le corresponden a tal poder.

El señor GUZMAN expresa que le parece necesario formular algunas reflexiones sobre la primera parte del artículo que está en discusión.

Cree conveniente abandonar la expresión "Poderes del Estado"; que la expresión "funciones del Estado" se aviene mejor a la realidad constitucional moderna, y que es muy difícil decir hoy día cuántos son los Poderes del Estado; es mucho más claro concluir que el Estado tiene diversas funciones

esenciales que las cumplen órganos determinados.

A su juicio, la función legislativa en Chile la cumplían determinados órganos, que eran el Presidente de la República y el Congreso Nacional. Pero no sólo ellos, ya que es bien sabido que una parte de la función legislativa, también, la cumplía de alguna manera la Corte Suprema, a través del recurso de inaplicabilidad.

Señala que esta situación que se ha llamado la interdependencia de los Poderes del Estado, va más lejos todavía y representa la superación de la tradicional división de los Poderes, tal como se la entendió, a partir de la Revolución Francesa. Dicha concepción se tiende a reemplazar hoy por otra que ve al Estado como un ente que tiene diversas funciones, cada una de las cuales es encomendada, en sus diversas facetas, a determinados órganos. Lo que ocurre es que aquel órgano a quien le corresponde preponderantemente la función ejecutiva lo llamamos el órgano ejecutivo, pero tiene parte de otras funciones. Esta nueva concepción permite, además, tratar con más flexibilidad el tema de la función de la seguridad nacional, cuyo órgano natural son las Fuerzas Armadas.

Cree, por tanto, que esta concepción de los poderes del Estado como independientes, tal como está formulada, a su juicio, se apega demasiado a esquemas que conviene superar; ve detrás de ella, sin embargo, el deseo de dejar establecido un principio que tiene validez y valor permanente, que es la idea de la distribución del poder. En otros términos, señala que todas estas funciones esenciales del Estado van a ser ejercidas por órganos distintos, por órganos que van a ser independientes entre sí y no concentrados en uno solo, como ocurre en las que sólo hay órganos simplemente delegatarios.

Cree que es éste el principio de fondo que se quiere contemplar aquí: la noción de la distribución del poder, a través, de la configuración de órganos dotados de independencia.

Señala que si este es el esquema que se pretende establecer y si la Comisión comparte las consideraciones que ha hecho, se podría buscar una redacción que diera forma de un modo fiel a la idea.

El señor OVALLE considera que en el presente debate se están pagando las consecuencias del procedimiento de tratar las distintas materias de la Constitución, desvinculadas o esparcidas en normas que no obedecen a un orden conceptualmente lógico, de acuerdo con la teoría constitucional y el funcionamiento de las instituciones.

Señala que el artículo 5º toca básicamente el problema del Estado de Derecho, el cual comenzó a ser tratado en el artículo 1º, donde en definitiva fue incorporado, no obstante que existía conciencia, por lo menos, en lo que a él atañe, de que esta materia iba a ser desarrollada más adelante, produciendo la reiteración de unos mismos principios y dificultades para la armonización de las disposiciones pertinentes.

Señala que al tratarse de modo disperso el problema del Estado de Derecho se ha llegado a una disposición que divide las opiniones, porque está destacando un principio que no es precisamente lo que se quiere decir.

Cree que este artículo ha sido inspirado particularmente por los abusos en que incurrió el Poder Ejecutivo, bajo la conducción del señor Allende, pero, ve que la limitación no está dirigida al Poder Ejecutivo, para emplear la nomenclatura clásica, sino a evitar los abusos del Presidente de la República, no sólo como titular de ese Poder, sino que principalmente como órgano colegislador; a tal extremo, que en esa función infringió las disposiciones que regulaban el

ejercicio de su cargo. Por eso cree que la expresión "Poder Ejecutivo", en la segunda parte del precepto, no es adecuada; como, tampoco, lo es decir que los Poderes del Estado son independientes, porque el Poder Legislativo no tiene ese carácter con relación al Presidente de la República, ya que éste forma parte de él.

Opina que este artículo será fuente de encontradas interpretaciones. A su juicio, en los artículos 5º, 6º, 7º de la indicación de la mesa e inciso penúltimo del 1º, ya aprobado, están contenidos los elementos sustanciales del Estado de Derecho de la nueva Constitución, y el artículo 5º no es más que una referencia a la distribución de la competencia entre las distintas autoridades y al respeto que cada una debe tener por la competencia que le ha sido asignada por la Constitución y la ley. De manera que, cuando una autoridad ejerce, abusivamente, las atribuciones que se le han conferido, invadiendo el campo reservado a otras, está faltando a la Carta Fundamental y está rompiendo la armonía que ésta pretende establecer entre los órganos constitucionales.

Manifiesta que lo anterior no significa que los poderes sean independientes.

Estima que es conveniente reestudiar los artículos 5º, 6º y 7º sobre la base del encuadramiento hecho en el inciso penúltimo del artículo 1º aprobado.

Propone no aprobar el artículo en discusión y considerar la materia en conjunto, porque el precepto sugerido por el señor Díez, por ejemplo, hace que el artículo 6º, a su juicio, pierda todo sentido, porque eso ya está dicho en el inciso segundo del artículo 2º. Además los artículos 5º y 7º no pueden estar separados porque la idea es la misma.

Cree, asimismo, que el artículo 8º está muy vinculado con la materia y también habría que tratarlo conjuntamente.

El señor SILVA estima que el señor Ovalle tiene razón, porque todas estas normas, hasta el artículo 8º de la indicación de la mesa, son nada más que de carácter institucional orgánico, no se relacionan con el ideal de derecho de la Constitución, sino con principios organizativos que están estrechamente vinculados.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que la idea del artículo 5º, es fundamentalmente, la que señaló el señor Ovalle. Más que consagrar el concepto de la independencia —que es muy relativo— se refiere a que cada órgano o Poder del Estado debe actuar dentro de la órbita que la Constitución le señala, y en tal caso cree que sería posible refundir en esa parte el precepto con el artículo 7º, estableciendo, en primer lugar, el principio positivo de que los órganos del Estado deben actuar dentro de la órbita que la Constitución les señala y como consecuencia, que "ninguna magistratura, ninguna persona", etc. "pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra facultad o derechos que los que la Constitución señala".

Consulta el parecer de la Comisión para dejar pendiente el debate en este punto. En seguida, señala que conviene reflexionar, también, sobre la segunda parte del artículo propuesto por el señor Evans, en el sentido de que será necesario que una norma imponga al Ejecutivo el deber de arbitrar los medios suficientes para asegurar el libre ejercicio de las atribuciones de los demás Poderes del Estado.

El señor GUZMAN señala que le interesa saber, en lo relativo a las expresiones "los Poderes del Estado son independientes", si se pretende deducir esta afirmación del texto o si se va a intentar una redacción alternativa que mantenga esa idea.

El señor EVANS aclara que lo que se ha querido decir es, que las diversas potestades estatales se ejercen por órganos independientes y si la Comisión lo prefiere, podría señalarse así.

El señor GUZMAN concuerda totalmente con la idea; pero no le ha quedado claro si lo que se quiere es incorporar una disposición en tal sentido a la Constitución o no hacerlo.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que la intención es que el concepto se traduzca en una norma adecuada a las observaciones formuladas en la Comisión.

El señor DIEZ cree que, en todo caso, debe quedar en la Carta Fundamental que los Poderes del Estado son independientes.

El señor SILVA observa que tiene razón el señor Guzmán, en el sentido de que la independencia no es de los poderes, sino de los órganos del Estado.

El señor DIEZ señala que en cualquier forma que se quiera redactar la idea expresada, él lo acepta, pero no dará su voto favorable para que se excluya de la Constitución una norma que establezca, explícitamente, el concepto.

El señor ORTUZAR (Presidente) toma el parecer de la Comisión para que el señor Guzmán quede encargado de redactar un proyecto tentativo el martes próximo, sin perjuicio de que el señor Evans, autor de la indicación, pueda traer otro.

El señor GUZMAN está de acuerdo en traer una redacción tentativa, pero sólo de la primera parte; la segunda le parece que habría, previamente, necesidad de desentrañarla un poco más.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR E.  
Presidente

RAFAEL LARRAIN C.  
Secretario subrogante



## **REPUBLICA DE CHILE**

### **ACTAS OFICIALES DE LA COMISION CONSTITUYENTE**

#### **SESION 50ª, CELEBRADA EN 2 DE JULIO DE 1974**

1. —Integración de la Subcomisión encargada del estudio de lo contencioso administrativo.
2. —Se aprueba provisionalmente el artículo 5º que dispone que "las funciones del Estado son ejercidas de acuerdo con la Constitución, por órganos diversos e independientes"
3. —Validez de las actuaciones de los órganos del Estado. (Art. 6º)

#### **DOCUMENTOS:**

Comunicación del Colegio de Constructores Civiles de Chile en la cual expresa su opinión favorable al Memorándum elaborado por la Comisión

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de los señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario Subrogante, el señor Rafael Larraín Cruz.

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

### **CUENTA**

El Secretario Subrogante da cuenta de una comunicación del Colegio de Constructores Civiles de Chile, en la cual, expresa su opinión favorable al Memorándum elaborado por la Comisión. El documento se adjunta como Anexo del Acta (Pág. 19).

—Queda a disposición de los señores miembros de la Comisión.

En seguida, el señor Presidente plantea la necesidad de integrar lo antes posible la Subcomisión que estudiará lo contencioso administrativo.

Después de un breve intercambio de ideas se acuerda facultar, a la Mesa, para tomar contacto con las personas que a continuación se indican con el objeto de proponerles que integran dicha Subcomisión: señores Hugo Alfonso, Eduardo Dagnino, Manuel Daniel, Sergio Gaete, Urbano Marín, Ricardo Martín y Eduardo Soto.

### **ORDEN DEL DIA**

Acto seguido, el señor Presidente expresa que corresponde seguir ocupándose en el artículo 5º del Capítulo I del proyecto de nueva Constitución Política, que corresponde a una proposición del señor Evans, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 5º.— Los poderes del Estado son independientes y corresponde especialmente al Poder Ejecutivo cautelar el pleno y libre ejercicio de las atribuciones que a aquéllos compete y el cumplimiento de sus decisiones, acuerdos, resoluciones y sentencias.”.

Agrega que dicho artículo ha sido objeto de dos indicaciones. La primera, del señor Silva Bascuñán, para sustituirlo por el siguiente:

“Artículo. . .— Los órganos del Estado son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones y actúan válidamente, previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y sujetándose a las formalidades y requisitos que deban respetar.

Toda resolución acordada por un órgano público a requisición de un ejército, de un jefe al frente de fuerza armada o de alguna reunión del pueblo que, ya sea con armas o sin ellas, desobedeciese a las autoridades, es nula de pleno derecho y no puede producir efecto alguno.

Ninguna magistratura, persona o grupo puede atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinaria, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este precepto es nulo.

Los actos nulos darán origen, contra quienes los cometieren, a responsabilidades y sanciones que se harán efectivas en la forma y modo que las leyes determinen”.

La segunda, formulada por el señor Ovalle, tiene por objeto sustituir el artículo 5° por el siguiente:

“Artículo 5°. — La voluntad del Estado sólo se expresa en la forma prescrita por la Constitución y las leyes. Estas obligan, por igual, a todos los habitantes de la República. Sus gobernantes y autoridades deben actuar con las facultades y dentro de los límites que ellas les señalan.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni reunión de personas puede atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido por la Constitución y las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo y generará para sus autores las sanciones que correspondan”.

El señor SILVA BASCUÑAN explica su proposición, diciendo que el inciso primero tiene por objeto establecer cuáles son los fundamentos de validez de las decisiones de los órganos del Estado, o sea, que se mueven independientemente dentro de sus funciones, con investidura regular, dentro de su competencia y también con sujeción a las formalidades y requisitos que deben respetar; es decir, lo que podría llamarse el aspecto positivo del ordenamiento.

Los incisos siguientes son consecuencias negativas de la afirmación positiva del primero. De manera que en los tres incisos siguientes, habría tres grandes causas o fuentes de nulidad de los actos de los órganos del Estado, que son, no respetar los aspectos positivos del inciso primero o no sujetarse a las prohibiciones de los incisos segundo y tercero. En consecuencia, se produce la nulidad del acto, tanto, por no respetar lo positivo, como, por no respetar las prohibiciones de los incisos mencionados.

Agrega que, por tanto, debe establecerse el régimen de nulidades de los actos, y esto no sólo para desconocer su eficacia jurídica, sino para que junto a su ineficacia esté prevista la posibilidad de responsabilidad y de sanciones en los casos en que se haya producido esa nulidad y en relación a quienes hayan cometido los actos que adolecen de tal nulidad, situación que se contempla en el inciso final de su indicación.

Termina, expresando, que la filosofía del artículo propuesto guarda armonía con la disposición que pretende que la síntesis doctrinaria del Estado en su razón de ser, en sus metas, se contenga en un solo artículo; además, persigue hacer una especie de resumen de las exigencias jurídicas para la validez de los actos de los órganos del Estado.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que el inciso primero del artículo propuesto por el señor Silva Bascuñán podría ser más breve y prácticamente quedaría con igual valor, con la redacción siguiente: “Artículo. . .— Los órganos del Estado son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones”. El resto del inciso no tiene objeto, por cuanto está comprendido, tanto, en el artículo 1° como, en el inciso tercero del propio artículo propuesto por el señor Silva Bascuñán.

El señor SILVA BASCUÑAN explica que por un afán didáctico, quiso hacer una síntesis de la organicidad del Estado y de la validez de los actos jurídicos estableciendo, también, la sanción de estas nulidades.

Agrega que además se dejó llevar un poco por lo expresado en sesiones anteriores por los señores Guzmán y Ovalle en el sentido de que estas ideas estuvieran explicitadas, porque también, la independencia de los poderes es posible suponerla en varios artículos de la Constitución.

El señor EVANS coincide con la sugerencia del señor Presidente, reconociendo

que el señor Silva Bascuñán tiene razón, desde un punto de vista didáctico; sin embargo, desde el punto de vista de la presentación del articulado queda mejor en la forma propuesta por el señor Presidente ya que, como él lo señaló, esas ideas están comprendidas en otras disposiciones.

El señor OVALLE expresa que en la Constitución de 1925 no se decía, no obstante que se suponía, que la Constitución y las leyes obligan por igual a todos los habitantes de la República. Considera que esa es la base esencial de la cual fluyen las consecuencias que configuran el Estado de Derecho y que determinan la independencia de los poderes y el respeto a las potestades que les han sido asignadas. Esa es la primera premisa: la Constitución y las leyes obligan a todos, gobernantes y gobernados y la obligación de los gobernantes de acatar la Constitución y las leyes se expresa respetando su propio mando, su propia competencia. No pueden excederse de ello y, en todo caso, esta limitación, dentro de su competencia, está fundada en la idea de que deben respetarse, por cierto, los Derechos Humanos, lo que ya está expresado y por eso no se reitera acá.

Agrega que si los gobernantes y autoridades exceden los límites señalados por la Constitución y las leyes, sus actos son nulos y además, incurren en sanciones.

Asimismo, considera innecesario desde el punto de vista de la teoría, expresar la ineficacia de las resoluciones adoptadas a requisición del Ejército, de una reunión del pueblo o, en general, tomadas bajo la amenaza de la fuerza.

El señor SILVA BASCUÑÁN afirma que es partidario de la idea propuesta por el señor Evans en el sentido de establecer una disposición que exprese que las normas de la Constitución son obligatorias para todos los ciudadanos y no sólo para los órganos de la autoridad. Dicha disposición debería consignarse al final del Capítulo I, ya que el principio que contiene no sólo tiene relación con la materia en estudio, sino con toda la Constitución.

El señor OVALLE explica su proposición diciendo que estima que la declaración teórica de la soberanía no es indispensable mantenerla en la Constitución, pero considerando que la disposición del inciso segundo del artículo 2º, que declara que ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio —de la soberanía—, le parece que debe dejarse constancia de que la voluntad del Estado sólo puede expresarse en la forma prescrita por la Constitución y las leyes.

Agrega que la redacción que ha sugerido comprendería, también, la posibilidad prevista por el inciso segundo del artículo propuesto por el señor Silva Bascuñán en cuanto “toda resolución acordada por un órgano público a requisición de un ejército... es nula”, porque, al no haber voluntad del órgano público, no se está expresando su decisión en la forma prescrita por la Carta Fundamental, sino que en forma involuntaria o forzada.

El señor GUZMAN manifiesta que ha redactado la siguiente proposición respecto de la declaración sobre la independencia de los distintos órganos del Estado:

“Artículo....— Las funciones del Estado son ejercidas por órganos diversos e independientes entre sí y en la forma interrelacionada que determinan la Constitución y las leyes.”.

Señala que la última parte, incluso, podría suprimirse; pero considera que puede también, aclarar la idea de que dichos órganos no ejercen funciones con una separación absoluta entre ellos, sino que concurren muchas veces a ejercer en común, cierta función de manera interrelacionada. Sin embargo, la

idea central es la de que las funciones del Estado se ejercen por órganos diversos e independientes entre sí.

Enfatiza que lo importante en el principio es que los órganos son independientes en cuanto no dependen unos de otros, no es tanto que sean independientes en el cumplimiento de una función, sino que lo son como órganos: no emana uno de otro. Por eso emplea las palabras "por órganos diversos", para dar la idea de la distribución del Poder, e "independientes entre sí", para significar que los órganos, como tales, no están subordinados unos a otros.

Hace la salvedad de que no considera indispensable la frase "y en la forma interrelacionada que determinan la Constitución y las leyes", la que agregó sólo como algo prudente.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere que, para ordenar el debate y avanzar en el estudio, se resuelva, en primer término, si es o no conveniente dejar establecido en la Constitución el principio sobre la independencia de los distintos órganos del Estado.

A su juicio, es conveniente hacer tal declaración e incluso establecer que es obligación del Poder Ejecutivo respetar la independencia de los demás Poderes en el ejercicio de sus funciones y proveer los medios necesarios para el cumplimiento de sus resoluciones, sentencias, decisiones y acuerdos.

Los señores EVANS y SILVA BASCUÑAN coinciden con el procedimiento sugerido por el señor Presidente.

El señor OVALLE sostiene que el principio de la independencia de los Poderes tiene dos sentidos. Uno, el que le han dado los señores Guzmán y Ortúzar, es decir, que son órganos que no dependen unos de otros, que correspondería a su acepción natural.

Pero hay otra acepción. En la idea de la separación de los Poderes, la independencia alcanza no sólo a la mera generación, sino al ejercicio de una función determinada por un órgano dado, de modo que ese ejercicio, desde el punto de vista positivo de dicha función, sólo compete a ese órgano determinado y desde un punto de vista negativo, ningún otro órgano puede ejercer la función asignada a aquel que naturalmente la cumple; que concluye con el llamado "principio de la irrevocabilidad recíproca", en el sentido de que ningún titular de un Poder puede destituir a otro titular y ningún Poder puede dejar sin efecto lo que otro ha realizado.

Agrega que tampoco sería efectiva la proposición cuando dice "por órganos diversos", porque determinadas funciones y particularmente la legislativa, no van a ser ejercidas por órganos diversos; o sea, en el caso de la función legislativa, no va a ser ejercida por un solo órgano, sino por dos: el Presidente de la República y el Congreso. Luego, no sería efectivo que cada función va a ser cumplida por un órgano determinado.

Termina diciendo que si se quiere dejar constancia de la independencia de los órganos, le parece obvio perfeccionar la idea del Estado de Derecho y de la obligación de cada órgano de respetar el marco de su competencia. No es que cada órgano sea independiente, porque así se lo han propuesto, sino que cada órgano es autónomo en cuanto le está asignada una función propia. Por otra parte, la Constitución defiende esa función propia que le ha sido asignada obligando a los demás órganos a respetar el marco de la competencia de aquél.

El señor GUZMAN considera que hay dos ideas que no deben mezclarse. Una,

es la relativa al problema de la competencia de una autoridad y la validez que tienen sus resoluciones en la medida que actúa dentro del marco de su competencia. Ese es un problema que no ha pretendido abordar en el primer inciso.

En cambio, la parte que le parece nítida, es que la verdadera independencia de los órganos del Estado está determinada precisamente por su generación y por su propio marco de acción. En otras palabras, en el sistema de concentración del poder, también, hay una serie de órganos que ejercen funciones determinadas, algunas de ellas privativas; pero lo que ocurre es que todos esos órganos dependen para su existencia y configuración de un órgano central, del que son delegatarios, el que, en un momento dado, les puede revocar el mandato a través de la destitución. Es materialmente imposible que un órgano ejerza, de hecho, todas las funciones del Estado y por eso, aún el sistema de concentración del poder, los distribuye entre muchos órganos, pero que son todos dependientes de uno solo que tiene la posibilidad de modificar la constitución de cualquiera de ellos y, por lo tanto, de enervar cualquiera posibilidad de resolución independiente. La verdadera independencia está justamente en que eso no ocurra y que sean órganos dotados de una forma de generación y de un campo propio de acción que no esté invadido o sujeto a otro órgano del cual sean dependientes.

Continúa diciendo que no cree que a cada función corresponda un órgano, pero sí, que en cada función concurren muchos órganos. Señala, por ejemplo, que a la función judicial en Chile ha concurrido el órgano ejecutivo. A los Tribunales de Justicia les corresponde en forma preponderante ejercer la función judicial, pero no únicamente; y lo que ocurre es que esas funciones judiciales que ha tenido el órgano ejecutivo han estado sustraídas del órgano judicial.

Agrega que confirma lo expresado anteriormente, el caso de la función legislativa que es ejercida por dos órganos, como lo señalaba el señor Ovalle.

Por último, afirma que cuando se habla de que "las funciones del Estado son ejercidas por órganos diversos" se alude a las funciones del Estado como conjunto, como un todo, no necesariamente a que cada una de ellas vaya a ser ejercida por órganos diversos, sino que, como conjunto, son ejercidas por órganos diversos e independientes, configurando la idea de distribución del poder y de autonomía de cada órgano respecto del otro.

El señor EVANS estima que el equívoco en que el señor Ovalle radica su argumento descansa en la ausencia de una frase que solucionaría el problema, que podría ser la siguiente: "Las funciones del Estado son ejercidas según lo disponga la Constitución o en la forma prevista en la Constitución por órganos diversos e independientes". De esta manera las diversas funciones o potestades del Estado son ejercidas en la forma prevista en la Constitución. Y si la Constitución tiene previsto que la función legislativa corresponda a dos órganos y que el Ejecutivo y el Congreso ejerzan funciones judiciales y que el Poder Judicial tenga la potestad de dejar sin efecto resoluciones del Ejecutivo, como lo hace, a través, del recurso de inaplicabilidad para un caso determinado, la Constitución es la que está señalando a diversos órganos una distribución de las distintas funciones estatales.

Considera que complementada la redacción propuesta por el señor Guzmán en la forma que ha sugerido, se aclara el problema, evita el equívoco y además, señala en forma precisa que las funciones del Estado son ejercidas por potestades, por órganos diversos y que son independientes en el sentido de que no están jerárquicamente subordinados.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que la indicación del señor Guzmán modificada en los términos propuestos por el señor Evans, quedaría

con la siguiente redacción: "Las funciones del Estado son ejercidas en la forma prevista por la Constitución por órganos diversos e independientes."

El señor SILVA BASCUÑAN reitera la filosofía del artículo que ha propuesto, diciendo que éste pretende ser una síntesis del sistema de validez y nulidad de los actos jurídicos. No cabe duda de que en los incisos segundo y tercero hay causales de nulidad que están establecidas en nuestra actual Constitución y que ya es conveniente agruparlas en una disposición para contribuir a la sistematización; también es motivo de nulidad la falta de respeto a la independencia, que sería el factor positivo primero en que ya se ha producido acuerdo.

Agrega que estas tres causales de nulidad son bases de un sistema general de nulidad, que debe ser organizado por el propio sistema jurídico, generando no sólo la ineficacia del acto, sino que también, las responsabilidades y sanciones consiguientes.

Termina expresando que además del elemento independencia debe consagrarse la competencia, la investidura y el cumplimiento de las formalidades legales. Con todas estas bases, el artículo comprende todo el sistema general de nulidades que se podrá detallar a través de las leyes.

El señor GUZMAN aclara que la intención de su proposición no es sustituir el inciso primero del artículo propuesto por el señor Silva Bascuñán, sino, consagrar el principio de la independencia de los órganos del Estado y, por lo tanto, sólo reemplazaría su frase inicial que dice "Los órganos del Estado son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones..."; en cuanto al resto del inciso primero no tiene inconveniente en estudiar la posibilidad de consignarlo.

El señor SILVA BASCUÑAN insiste en que la segunda parte del inciso primero es útil por cuanto afirmará el sistema general de nulidades.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone aprobar la primera parte del inciso primero del artículo 5º con la redacción siguiente: "Las funciones del Estado son ejercidas en la forma prevista por la Constitución por órganos diversos e independientes."

En cuanto al resto del inciso primero citado, reitera su opinión en el sentido de que las ideas que contiene ya han sido consideradas tanto en, el artículo 1º, al establecer que en Chile hay Estado de Derecho y que las potestades estatales y las autoridades públicas someten su acción a la Constitución y a toda norma dictada conforme a ella, cuanto en el propio inciso tercero del artículo 5º, al disponer que si la magistratura se excede en sus facultades, el acto en que incurre es nulo.

El señor SILVA BASCUÑAN considera necesario clarificar estas ideas con cierta luminosidad intelectual para dar base a todo un sistema general de nulidades y de valor de los actos jurídicos, a fin de ir orientando y explicitando el ejercicio de los órganos para la vigencia posterior de la Constitución.

Agrega que se trata de evitar que más adelante se plantee todo un problema que no esté resuelto dentro del sistema general de nulidades; como por ejemplo, qué nulidad cabe esperar de los actos de los órganos incompetentes y cuáles nulidades se producirán de pleno derecho.

El señor OVALLE coincide con lo expresado por el señor Silva Bascuñán y manifiesta que a pesar de haberse incorporado en el inciso cuarto del artículo 1º la declaración de que en Chile hay Estado de Derecho y que las potestades estatales y las autoridades públicas someten su acción a la Constitución y a

toda norma dictada conforme a ella, no se ha dicho todo y es necesario consignar una norma dispositiva que será la consecuencia del principio establecido en el artículo primero.

Es partidario de considerar la declaración de la independencia de los órganos en un artículo separado en los términos que se han propuesto a fin de que logre el carácter de una declaración fundamental dentro de la Constitución y el desarrollo del Estado de Derecho en otro distinto. En este último, después de declarar que las funciones son ejercidas en la forma prevista en la Constitución, sería necesario desarrollar las consecuencias del Estado de Derecho sobre cualquiera de las bases que se han propuesto.

Estima que debe decirse que las bases del Estado de Derecho están en la obligación de toda la comunidad de respetar la Constitución y las leyes, incluyendo a los gobernantes, quienes deben actuar dentro de las facultades y de los límites que la Constitución y las leyes señalen y si los exceden sus actos son nulos.

El señor DIEZ afirma que el inciso cuarto del artículo 1º contiene la norma constitucional en virtud de la cual las autoridades deben ajustarse a la Constitución, pero la actual disposición de la Carta Fundamental es que ninguna magistratura ni persona tenga otra autoridad que la que ella le ha dado. Agrega que el actual artículo 4º contiene la máxima de que en Derecho Público sólo se puede hacer lo que la ley faculta, pero este supuesto, que es teórico y que por formación se tiene en la mente, todavía no está incluido en el proyecto de nueva Constitución, por lo que es indispensable establecerlo, ya que no está comprendido en el inciso cuarto del artículo 1º.

Señala que, por otra parte, la nueva Constitución tampoco puede ser un texto teórico o docente en que las cosas se expliquen tal como se enseñan para su mejor comprensión, sino que tiene que exponerse en la forma que permita que su obediencia sea más fácil y no que el individuo pueda hacer una exposición más ordenada de sus disposiciones.

Concuerda con el señor Ovalle en que el principio que consagra que los órganos son diversos e independientes merece ubicarse en el artículo 1º en forma separada.

En seguida, está de acuerdo con el inciso primero propuesto por el señor Silva Bascuñán que dispone que los órganos del Estado actúan válidamente, previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

A su juicio, el inciso tercero propuesto por el señor Silva Bascuñán debería figurar como inciso segundo, puesto que es la consecuencia lógica del inciso primero. En efecto, después de referirse a la investidura regular, a la competencia y formalidades, debe venir el principio de que ninguna magistratura, persona o grupo pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido por las leyes.

En cambio, el inciso segundo debería constituir un artículo separado, ya que, en su opinión, la nulidad producida por la presión es muy distinta y produce otros efectos que la nulidad producida por abuso de poder, o por no estar investido regularmente, o por no tener competencia.

El señor SILVA BASCUÑAN acepta que es más lógico colocar el inciso tercero a continuación del primero y explica que el inciso segundo de su indicación estaba basado en lo que había propuesto en la primera parte del inciso primero, en lo atinente a la afirmación de la independencia; entonces, también es consecuencia. Ahora, la independencia es la libertad de autonomía y por lo



tanto cuando hay presión en la forma prevista en el inciso segundo hay nulidad debido a esa presión.

El señor DIEZ considera que la inclusión del inciso segundo en este artículo se presta a confusión porque son muy distintas las circunstancias, las sanciones y las responsabilidades y pertenecen a personas también distintas; así, por ejemplo, en el caso en que actúen fuera de su competencia o que no estén regularmente investidos, ésta es netamente una responsabilidad de las personas que encarnan la autoridad y, en consecuencia, deben tener sanciones administrativas, civiles y penales; pero es absolutamente distinto el caso de una resolución acordada por un organismo público a requisición de un ejército. Agrega que hay que establecer que este acto es nulo de pleno derecho y que no puede producir efecto alguno y que la Constitución o la ley establecerá las sanciones a los responsables de los actos de presión, pero no a las autoridades administrativas, que es otra cosa absolutamente distinta. Ese es un delito cometido por gente que no tiene la responsabilidad del poder en ese momento, sino por un grupo o fuerza armada.

Por esas razones sugiere retirar el inciso segundo del artículo en estudio y reducirlo a lo siguiente: a) declaración de que las funciones del Estado son ejercidas por órganos diversos e independientes; b) que actúan válidamente, previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y sujetándose a las formalidades y requisitos que establezca la ley; c) consignar la idea contenida en el actual artículo 4º de la Carta Fundamental, con algunas modificaciones, y d) establecer las responsabilidades, y que la ley reglamentará lo relativo a las nulidades, a las responsabilidades administrativas, civiles y penales, al tribunal encargado de pronunciar la declaración respectiva, sus efectos, plazos, procedimientos y demás circunstancias que permitan hacer efectiva esta disposición.

En seguida, agrega, vendría el artículo relativo a la nulidad de los actos ejecutados por presión.

Por último, es partidario de eliminar de la primera parte del inciso primero las palabras "en la forma prevista por la Constitución".

El señor EVANS expresa que si se aprueba la segunda parte del inciso primero propuesto por el señor Silva Bascuñán, no es necesario colocar la frase "en la forma prevista por la Constitución", que había sugerido para el caso que la primera parte fuera aprobado como artículo independiente.

El señor OVALLE manifiesta que la declaración de la independencia de los Poderes del Estado es fundamental, por lo que debe consignarse en un artículo separado, incluyendo la frase intercalada que sugirió el señor Evans.

El señor ORTUZAR (Presidente) sostiene que este principio fundamental pierde realmente relevancia si se contiene junto a otros incisos que en cierto modo desarrollan consecuencias derivadas del inciso principal.

Por eso y resumiendo las opiniones vertidas por los señores miembros de la Comisión, propone aprobar como artículo 5º, el siguiente':

"Artículo 5º.— Las funciones del Estado son ejercidas, en la forma prevista por la Constitución, por órganos diversos e independientes."

En seguida, expresa que sería una redundancia insistir más adelante, ya sea en otros incisos o artículos, para que se establezca que los órganos deben actuar válidamente, previa investidura de sus integrantes, dentro de su competencia y sujetándose a las formalidades que deban respetar, no sólo porque está consignado en el artículo 1º, que establece el Estado de Derecho y

dispone que las potestades estatales y las autoridades someten su acción a la Constitución y a la ley, sino porque con la frase propuesta por el señor Evans, no cabe duda de que las funciones del Estado son ejercidas "en la forma prevista por la Constitución". En consecuencia, los integrantes de los órganos, obviamente, van a actuar válidamente con previa investidura, dentro de su competencia y sujetándose a las formalidades y requisitos que deban respetar.

Estima que si se mantienen dichas disposiciones se repetiría por lo menos tres veces el mismo principio.

El señor SILVA BASCUÑAN considera que no hay contradicción alguna si se aprueba un artículo autónomo consagrando el principio de la independencia de los poderes, aunque la frase "en la forma prevista por la Constitución" sea imprecisa, y se aprueba otro cuyo objetivo es distinto puesto que se trata de establecer el sistema jurídico de la validez o nulidad de los actos.

El señor DIEZ expresa que concuerda con el señor Silva Bascuñán en el sentido de establecer dos disposiciones. Una, que contenga la declaración terminante de que las funciones del Estado son ejercidas por órganos diversos e independientes y otra relativa a la forma, que podría redactarse en los términos siguientes: "Los órganos del Estado actuarán válidamente siempre que lo hagan en la forma prescrita por la Constitución", o bien, que "actúan válidamente, previa investidura de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma prevista por la Constitución".

Agrega que no tiene inconveniente intelectual alguno para señalar los tres requisitos antes mencionados y que en el artículo relativo a la independencia de los poderes no incluiría la frase "en la forma prevista por la Constitución".

El señor GUZMAN manifiesta que la referencia a la frase "en la forma prevista por la Constitución" tiene importancia, para que no se entienda que lo que se pretende establecer es que cada función del Estado tiene que ser ejercida, excluyentemente, por un órgano determinado, cuando se dice que las funciones deben ser ejercidas por órganos diversos; luego, pueden varios órganos concurrir en una función, o ejercer distintas funciones un mismo órgano.

Por esa razón sugirió que se expresara que "Las funciones del Estado son ejercidas por órganos diversos e independientes entre sí en la forma interrelacionada que determinen la Constitución y las leyes" o que "establezcan la Constitución y las leyes", con el objeto de aclarar que la diversidad de órganos se refiere al conjunto de las funciones del Estado y que la independencia se refiere a que ninguno está subordinado jerárquicamente ni depende de otro para su funcionamiento o, constitución, pero sin excluir la concurrencia de varios órganos en el ejercicio de una determinada función.

Cree que si sólo se aprueba la frase "Las funciones del Estado son ejercidas por órganos diversos e independientes entre sí", sin la frase "en la forma prevista por la Constitución", podría argüirse que si las funciones son ejercidas por órganos diversos no puede pretenderse que la función judicial sea ejercida en parte por el órgano ejecutivo y en parte por el legislativo, apareciendo, así, una cierta contradicción entre el principio enunciado y disposiciones que en seguida necesaria e ineludiblemente abrirán esta interrelación que el Derecho Constitucional moderno necesariamente consagra.

El señor OVALLE estima conveniente consagrar en un artículo separado el principio de la independencia de los órganos, de modo que cada institución se contenga en un artículo aparte y así como el artículo 4º caracteriza el régimen político chileno, el artículo 5º se referirá a un problema fundamentalmente jurídico, a la vez que político, como es el de la independencia de los órganos.

Agrega, que prefiere la redacción primitiva que incluye la frase "en la forma prevista por la Constitución".

El señor SILVA BASCUÑAN entiende que la discrepancia consiste en que al colocar la frase "en la forma prevista por la Constitución" no se alude a la forma prescrita por la Constitución, sino a la ordenación constitucional, a la manera como está todo distribuido. Entonces, es una cosa completamente distinta de lo que pretendió decir respecto de los requisitos de validez de orden jurídico. Por eso, estima que en lugar de decir "la forma prevista por la Constitución" se podría consignar "de acuerdo con la Constitución", "dentro de esta Constitución" o "conforme a las bases de esta Constitución", porque eso es lo que se pretende.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que el tema en debate envuelve cierta sutileza, porque, en el fondo, si las funciones del Estado son ejercidas por órganos diversos e independientes, no merece ninguna duda que es conforme a la forma prescrita por la Constitución. Agrega que comprende que el señor Guzmán, con fines didácticos, quiera destacar estas funciones que, en cierto modo, son interdependientes o hay cierta relación entre una y otra.

Propone aprobar como artículo 5º, el siguiente:

"Artículo 5º.— Las funciones del Estado son ejercidas, de acuerdo con la Constitución, por órganos diversos e independientes."

—Aprobado.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que corresponde ocuparse, en seguida, en la redacción del inciso primero del artículo propuesto por el señor Silva Bascuñán, que sería la siguiente:

"Artículo 6º.— Los órganos del Estado actúan válidamente, previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley".

El señor GUZMAN considera que si se señala, en forma categórica, cuáles son los requisitos de validez, habrá que tener un cuidado extraordinario en ser exhaustivos y plantea la necesidad de dejar salvada la posibilidad de la desviación de poder. Al respecto, recuerda lo sucedido durante el gobierno del señor Allende, quien en su acción actuó, generalmente, previa investidura regular y muchas veces dentro de su competencia; más aún, la mayor parte de las veces en que actuó ilegítimamente desde el punto de vista jurídico, obró dentro de su competencia, materialmente estimada al menos y desde luego, sujetándose a las formalidades y requisitos que debía respetar, que suele ser uno de los requisitos de menor entidad.

Se trata, entonces, de establecer algunos requisitos para evitar la posibilidad de la desviación de poder, porque el artículo que se inicia "Ninguna magistratura..." prevé la idea de exceso o abuso de poder; pero la idea de desviación de poder, que tanto daño provocó, teme que no quede incluida.

El señor DIEZ expresa que la inquietud del señor Guzmán no cabe dentro del artículo en estudio, pues constituye un problema relativo a las normas sobre correcta aplicación e interpretación de la ley.

Añade que en el caso de los decretos de insistencia, por ejemplo, el Presidente de la República tenía una investidura regular, pero, pregunta ¿actuaba dentro de su competencia? Considera que cuando el sistema jurídico lo autorizaba para una requisición temporaria y lo usaba para la creación del área social de la economía, estaba actuando mucho más allá del concepto y contenido de su

competencia. Ahora, en relación con la frase "en la forma prescrita por la ley", señala que la ley le estaba prescribiendo una forma por la cual podría adquirir los bienes de los particulares conforme al número 10º, del artículo 10, pero el problema estaba en la manera torcida en que se aplicaban las normas de la ley, situación que dio lugar a la práctica de los resquicios legales.

Agrega, que las leyes dictadas ayer están en circunstancias que son muy diversas hoy y sin embargo esa ley se tiene que aplicar, por cuanto, no ha sido derogada o modificada. Un ejemplo de ello es la garantía de la libertad de opinión, que es muy anterior al descubrimiento de la televisión y con toda la influencia que ésta tiene y con toda la transformación que implica en la comunicación, ya que la gente no requiere del esfuerzo de leer y adquirir diarios, sino que la noticia entra por la vista y por el oído o por la sensibilidad general de una persona; el ejercicio de esta libertad permitió que se cometieran abusos que quedaron impunes porque no existía la legislación adecuada para castigar tales excesos cometidos a través de este medio de comunicación.

De manera que la interpretación de las normas de la libertad de opinión, evidentemente, que deben sufrir variaciones por el descubrimiento de nuevos medios de comunicación y por los riesgos que ellos implican.

Agrega que siempre existirá el problema de la interpretación de la ley, por lo que, sería conveniente establecer que la ley debe ser interpretada de acuerdo con su espíritu y no debe ser aplicada más allá de él.

Termina diciendo, que cree que el señor Guzmán se está refiriendo, además del aspecto relativo a la investidura, competencia y formalidad de los integrantes de los órganos del Estado, a las normas básicas para acatar el espíritu de la ley y sujetarse de él.

El señor SILVA BASCUÑAN estima que el problema planteado en la inquietud del señor Guzmán se relaciona con otro aspecto: si acaso el poder o el órgano se salta los objetivos esenciales para los cuales está consagrado; si el órgano infringe los fines sustantivos del Estado; si el órgano, por ejemplo, dentro de un acto, perfectamente válido, hace una gran estupidez o realiza una profunda desviación de poder, se generan, más que actos nulos, actos en los cuales se incurre en una responsabilidad, porque puede ser perfectamente válido un acto que contenga un disparate o un abuso de poder. Pero entonces, en cuanto el órgano del Estado contradice los objetivos esenciales del bien común para el cual ha sido establecido y se opone a los fines esenciales del Estado, ya no es sólo el sistema de nulidad de los actos jurídicos el que está involucrado, sino que el sistema de la responsabilidad consecuente a un ejercicio doloso del poder o un ejercicio estúpido de él.

Agrega que la desviación de poder se produce cuando el aparato jurídico positivo, que debe tener una tenacidad instrumental y eficaz propia, se lo usa para fines y objetivos para los cuales no está consagrado. En cambio, ahora se estudia, sólo, el sistema jurídico de la validez o nulidad de los actos, para reconocerles o no valor jurídico, porque un acto plenamente válido — precisamente por serlo— puede generar responsabilidades, si acaso el acto del órgano se usa para fines sustantivamente contrarios a los objetivos del órgano o a los fines del Estado. Pero, cuando se reconoce la validez formal del acto, la validez jurídica del acto, no se está dando una patente de sanidad respecto del error que contenga el acto o el abuso que él implique.

El señor LORCA expresa que si se pretende establecer todo un sistema de nulidades de Derecho Público y si la desviación de poder produce, en el fondo, una nulidad, sería conveniente consultar una preceptiva constitucional en el sentido de sancionar aquella situación, en la cual, el gobernante, a pesar de

actuar dentro de su competencia y de las formalidades legales, está desviando el poder hacia un objetivo que no corresponde.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que la situación a que se ha referido el señor Lorca se producirá cuando el gobernante aplique la ley con una finalidad distinta para la cual fue creada la norma.

Propone agregar al artículo en estudio, el concepto de que los órganos actúan válidamente cuando lo hacen conforme a sus fines o finalidades, estableciendo que: "Los órganos del Estado actúan válidamente, previa investidura regular de sus integrantes, conforme a sus fines o finalidades, dentro de su competencia y en la forma que señale la ley".

El señor GUZMAN manifiesta que, especialmente, en el Derecho Canónico y en Teología se distingue entre un acto lícito y válido, que son dos cosas diferentes. El sacerdote, por ejemplo, que consagra, estando excomulgado, realiza un acto válido, es decir, el pan se convierte en el cuerpo de Cristo. Lo que ocurre es que realiza un acto ilícito, ilegítimo, porque no está autorizado para realizar ese acto, pero como él tiene poder para hacerlo, el acto es válido.

Entiende que el acto obliga a la obediencia en cuanto sea no sólo válido, sino que, además, lícito, legítimo. Entonces, lo que ha expresado el señor Silva Bascuñán lo interpreta de la siguiente manera: que la desviación de poder no priva a un acto de su validez, pero puede privarlo de su licitud y de su legitimidad, como consecuencia del deber de obediencia.

Le preocupa la obediencia de los ciudadanos respecto de tal disposición y agrega que si así se entendiera y esa fuera la interpretación correcta no le merece ningún inconveniente.

Manifiesta su temor de que pudiera creerse que el acto, en que hay desviación de poder, obliga a la obediencia porque es un acto válido. En cambio, si se entiende que no basta la validez para obligar, ni es la nulidad la única manera de eximir de la obediencia a los ciudadanos, sino que hay otras referencias, como la relativa a la legitimidad, que dice relación, entre otras cosas, con que el poder sea usado correctamente conforme a su fin, entendería perfectamente la observación.

El señor OVALLE considera que en la tesis de la desviación del poder se encuentran dificultades substanciales, porque la teoría tiene vigencia cuando ella nace de actos formalmente válidos.

Expresa que la formación del área social, a través, de decretos de insistencia no es consecuencia de una desviación de poder; se trata, simplemente, de actos nulos, ilegales e inconstitucionales.

Para precisar la exposición pone el ejemplo de la compra de acciones por la Corporación de Fomento de la Producción con el objeto de que, a través, de esta compra, se incorporaran industrias al área social. La CORFO estaba, formalmente, autorizada para comprar acciones, pero esa compra de acciones sólo podía tener por objeto el cumplimiento de las finalidades de CORFO. Entonces, por actos aparentemente válidos, formalmente válidos, se pretende alcanzar una finalidad distinta de aquella que le está asignada a la institución. Ese es el problema: que CORFO compre acciones es un acto legal; que CORFO compre paquetes de acciones con el objeto de crear la propiedad social por vía indirecta, violando disimuladamente las atribuciones propias del Poder Legislativo, es un acto ilegítimo.

Estima, por ahora, muy difícil abordar este problema en una disposición general de la Constitución, a propósito de la materia que se estudia. Sin

embargo, el asunto reviste importancia y toca a un problema que es vital a toda la organización de nuestra comunidad, que es el ejercicio de buena fe de las potestades. Sobre esta base se podría llegar a la conclusión de que no basta cumplir con los requisitos formales, sino que el ejercicio de una facultad obliga a ejecutarla de buena fe, esto es, teniendo siempre presente el propósito que se tuvo, en vista, al conferir la facultad asignada.

El señor SILVA BASCUÑAN opina que la consecuencia del debate es que el problema se refiere, lógicamente, al orden de la validez, o sea, de la legalidad del acto y no a la ilegitimidad o injusticia del acto.

Refiriéndose a lo expresado, por el señor Ovalle, en el sentido de que esta materia no calce dentro de todo el sistema destinado a evitar una desviación de poder, recuerda que en la Constitución hay otros sistemas de control, de fiscalización, de responsabilidad, de juicio político, de tribunales, etcétera, que van a hacer posible corregir, sancionar, actos válidos desde el punto de vista de su simple legalidad o juridicidad, pero que han sido realizados con distorsión de los objetivos.

El señor DIEZ cree necesario considerar, por una parte, el control de lo jurídico, de la independencia y de la correcta interpretación de la ley y, por otra, la eficacia de los actos de los organismos que se creen, sin interferir la acción del Estado por el hecho de que una persona o un grupo de personas está en desacuerdo con su interpretación acerca de los fines.

Agrega que en el artículo en estudio se señalan las normas objetivas a las que la autoridad debe someterse, como es el nombramiento y la competencia en la forma prevista por la Constitución. Resulta imposible prever más allá de esto, porque no se puede declarar en un artículo de carácter general, que esta Constitución supone la buena fe. Está supuesta la buena fe. Por eso, le agradecería que algunas normas de interpretación, de aplicación de la ley, basadas en las normas del Código Civil, con algunas modificaciones, se introdujeran en la Constitución, para evitar arbitrariedades y abusos por parte de quien tiene que poner en movimiento la norma legal.

El señor SILVA BASCUÑAN manifiesta que, en principio, se inclinó, desde el punto de vista de la lógica intelectual, a poner la finalidad como requisito de la validez del acto jurídico, pero sería la anarquía, la destrucción. Es mejor correr el riesgo de que existan algunos actos válidos que puedan tener cumplimiento, cuya finalidad no esté clara, porque se tiene la manera de sujetarlos o impedirlos; pero no habría manera de ordenar el país si, desde la partida, hubiera preocupación de los fines de cada acto, ya que, entonces, los gobernados empezarían a discutir, igual que la autoridad, si está o no dentro de los fines, con lo cual el acto quedaría paralizado.

El señor EVANS estima que el problema de la ilegitimidad o injusticia de los actos de los gobernantes, al margen del ordenamiento jurídico, no puede ser previsto por la Constitución; ésta debe limitarse a sancionar las infracciones por la falta de requisitos que la misma Constitución prevé para la validez de ciertos actos.

Agrega que la solución no está en enfrascarse en la forma de prevenir el abuso de poder, cuando la desviación se ejerce con mala fe manifiesta, sino en otorgar clara y amplia competencia al Poder Jurisdiccional, al Poder Judicial, para que aborde estos asuntos cuando se presenten.

Cree que si el artículo 4º de la actual Constitución hubiese estado redactado en términos más amplios, habría otorgado competencia directa a los tribunales y muchas de las desviaciones de poder en que incurrió el señor Allende pudieron haber sido evitadas en forma oportuna por el Poder Judicial.

Expresa que a pesar de la existencia del artículo 4º, un Juez de Mayor Cuantía le manifestó que carecía de competencia para declarar una nulidad de Derecho Público porque, según él, el Código Orgánico no le otorga facultades para pronunciarse sobre un acto nulo de una autoridad que se ha excedido del marco de sus atribuciones.

Por eso, considera que falta un cuadro de elementos que entregue al Poder Judicial, la facultad de ir al análisis de los actos de la autoridad, llegar por esta vía, si es procedente, hasta el fondo de su equidad, de su justicia, de la legitimidad. Cree que se puede encontrar una fuente de solución por la vía del análisis de la validez de los actos de la autoridad, porque no se puede establecer una Constitución moralista o una Constitución que contemple jerarquías de otro orden que la normativa o la preceptiva de tipo político o institucional.

Termina diciendo que se puede otorgar a los Tribunales un poder amplio, a fin de que todas las nulidades, por ejemplo, que emanen de la infracción de este artículo, puedan ser declaradas de oficio o a petición de parte, por cualquier tribunal; y ya será el tribunal superior o, por último, la Corte Suprema quien irá señalando el ámbito dentro del cual se pueden declarar dichas nulidades. Todo ello, sin perjuicio de establecer las responsabilidades políticas, penales, o las que corresponda, para las autoridades pertinentes.

El señor GUZMAN propone aprobar el inciso en la forma sugerida por el señor Silva Bascuñán y plantea la posibilidad de que en el inciso cuarto del artículo 1º de la Constitución, que establece que en Chile hay Estado de Derecho, se incorpore, junto con la obligación de las potestades públicas de someterse a la Constitución y a toda norma dictada conforme a ella, el principio de la buena fe que sintetizó el señor Ovalle, como el correctivo, no sólo de la desviación de poder, sino también de muchos otros males. Cree que ese principio es la clave del Estado de Derecho, que es casi más importante que el sometimiento de las potestades públicas a la Constitución y a la ley: es el sometimiento al principio eje del derecho, no a un principio meramente moral, ni siquiera a un principio jurídico de entidad secundaria, sino a la clave del derecho.

El señor ORTUZAR (Presidente) informa que existe acuerdo para que una vez terminado el Capítulo I, sea considerado, nuevamente, en conjunto a fin de hacerle una última revisión, y que en esa oportunidad podría considerarse la sugerencia del señor Guzmán.

En seguida, recaba el asentimiento de la Comisión para aprobar el inciso primero del artículo 6º, redactado en los siguientes términos:

“Artículo 6º.— Los órganos del Estado actúan válidamente, previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley”.

— Así se acuerda.

— Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL LARRAIN CRUZ  
Secretario Subrogante

SANTIAGO, 25 de Junio de 1974

Oficio Nº 0181

HON. COMISION:

El Colegio de Constructores Civiles de Chile, ha recibido, por intermedio de la Confederación de Colegios Profesionales Universitarios, una copia del documento METAS U OBJETIVOS FUNDAMENTALES PARA LA NUEVA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA, elaborado por la Comisión de Reforma Constitucional designada por la Excma. Junta de Gobierno.

De acuerdo con lo solicitado por la mencionada Confederación, en el sentido de expresar la opinión, de este Colegio Profesional, en tan importante materia y dado que ella carece de personalidad jurídica y sólo constituye un organismo coordinador de los Colegios adheridos y en tal virtud estos conservan todas sus prerrogativas y autonomía, se ha estimado más adecuado hacer llegar este pensamiento directamente a la H. Comisión, como está contenido en este oficio.

En términos generales, debemos expresar nuestra total concordancia con los conceptos fundamentales del referido Memorándum, por lo que ellos expresan una perfecta continuidad con nuestra evolución político constitucional. Las diferentes formas de organización que nos rigen, son a no dudarlo, los cimientos o bases sobre los cuales debe, necesariamente, elaborarse la nueva Constitución Política, única manera de que ella refleje la idiosincrasia del pueblo chileno y sea la expresión genuina de nuestra realidad jurídica, política y social.

Especial importancia tiene a nuestro juicio, la inclusión de ideas sobre "afirmación de los valores permanentes de la chilenidad" y sobre "derechos humanos", que definen como finalidad básica de la Constitución, "regular la convivencia colectiva de una sociedad de pleno respeto a los Derechos Humanos", mientras, por otra parte, los conceptos sobre "régimen de gobierno republicano y democrático representativo" y acerca de "poder político", "poder social" y "participación", garantizan la continuidad de la vocación democrática del pueblo chileno manifestada a través de toda su historia.

De gran interés resultan, también, las ideas sobre la generalidad de la ley, el papel que le corresponde a la potestad reglamentaria del Presidente de la República; la reafirmación del carácter presidencialista del gobierno y de la fiscalización de los actos del Presidente de la República.

Por todo lo anterior, el Colegio de Constructores Civiles de Chile no puede menos que felicitar, muy calurosamente, a la H. Comisión por el excelente trabajo que ha desarrollado y formular votos porque muy próximamente esta labor pueda concretarse en un articulado que permita formarse una idea más cabal acerca de las disposiciones de la nueva Carta Fundamental de la República.

Con todo, nuestra opinión, así manifestada, no estaría completa sin que, conjuntamente, no aportáramos a la H. Comisión una más positiva colaboración haciendo resaltar algunos juicios que aparecen implícitos en el documento que nos ocupa y que en nuestra opinión, tienen fundamental importancia en nuestro desarrollo social y cultural.

Estos juicios dicen relación, en primer término, con el papel que corresponde a las universidades en la gran tarea de superar el subdesarrollo del país. En nuestra modesta opinión, la Constitución Política del Estado debe definir los fines de la Universidad y el papel que se le asigne en la consecución de los fines del Estado; los principios básicos de su organización; el respeto de su



autonomía y un financiamiento adecuado para el cumplimiento de sus objetivos. En seguida, y en este mismo orden de ideas, el papel que cabe a los Colegios Profesionales en la organización social del país, como expresión que ellos son, de una élite cultural que es determinante en el desarrollo del mismo.

Pensamos que sería de necesidad crear las condiciones adecuadas para establecer una armónica y permanente conjunción entre las universidades, en su papel de formadoras de "profesionales" en su más cabal acepción, y los organismos en que estos se agrupan —los Colegios Profesionales para cumplir adecuadamente la trascendental función social que a unos y otros compete obligadamente, en la difusión de las ciencias y de la tecnología y en su aplicación como factores de ese desarrollo a que nos hemos referido y que con respecto a los últimos, sería una forma de retribuir al Estado los ingentes sacrificios pecuniarios que le significó su formación profesional. A estos profesionales universitarios corresponde entre otras, la misión de enseñar al trabajador dentro de sus respectivas esferas, de perfeccionarlo en el saber de su especialización, para convertirlo de simple aprendiz en el artesano o el auxiliar competente y responsable de sus propias disciplinas.

Pero, es imperioso para que esta trascendental misión llegue a cumplirse cabalmente, otorgar a los Colegios Profesionales una representación definida y estable en los organismos que el Estado cree para su administración, en aquellas materias que sean de su legítima y respectiva incumbencia. Creemos, sin embargo, que en el camino a esa perfección estructural, sería previo definir la calidad de "profesional universitario" propiamente tal para evitar que se continúe, por la confusión de conceptos en que se ha caído, en la proliferación de Colegios Profesionales, que la demagogia que imperó, anteriormente, en el país hizo posible y estimuló y que no han tenido más significación que establecer un proteccionismo inusitado, que llega a confundirse con un real monopolio, en favor de oficios o actividades de mero contenido artesanal, cuyo ejercicio no podría estar condicionado en caso alguno, sino a la sola competencia y capacitación individuales, adquiridas en el ejercicio y práctica de tal oficio o actividad sin mediar estudios que hicieran justificable tal protección.

Sin que ello pueda suponer ningún menosprecio para ninguna actividad de interés para la sociedad, como son las que representan tales oficios, ni menos que con esa definición que preconizamos se pretenda limitar el derecho o el acceso de nadie a los dones de la cultura y del conocimiento, como tampoco el desplazamiento hacia arriba de los diferentes estratos sociales, en legítima aspiración a una racional y consciente igualdad, el Colegio de Constructores Civiles de Chile estima que no debe seguir confundiendo la significación real e histórica del concepto de profesional universitario en que se ampara la existencia de estas Instituciones de Derecho Público, con otros tipos y niveles diferentes de educación, que contribuye a deteriorar la imagen de la enseñanza superior, la que no sólo está circunscrita a la entrega de conocimientos y cultura del más alto rango sino que también, y primordialmente, da sentido y orientación al comportamiento posterior, moral y social, de quienes serán abogados, médicos, constructores civiles, arquitectos, etc.

Así concebida la Carta Fundamental que se está estructurando por esa Honorable Comisión, más la necesidad de que ella contenga los principios generales de la organización de la Administración Pública, de la carrera administrativa y de la responsabilidad de los funcionarios públicos por actos inherentes a su desempeño, nuestra organización jurídica y administrativa de Estado soberano, seguirá inspirando a los demás pueblos del Continente y habrá de conservar el carácter rector que siempre ha tenido entre ellos, por nuestra ponderación política y por nuestra firmeza institucional, que han permitido para nuestro país que el esfuerzo y la voluntad lo haya creado todo.

Saluda atentamente a la H. Comisión.

COLEGIO DE CONSTRUCTORES CIVILES DE CHILE

CC. GUILLERMO GODOY C.  
Presidente

CC. LUIS C. GUTIERREZ S.  
Secretario General

## **REPÚBLICA DE CHILE**

### **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

#### **SESIÓN 51ª, CELEBRADA EN 4 DE JUNIO DE 1974**

1. — Cuenta de las comunicaciones recibidas en Secretaría
2. — Se aprueba el siguiente inciso primero del artículo 6º: "Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia, y en la forma y con los requisitos que prescribe la ley. La buena fe es siempre requisito de los actos de autoridad". Debate sobre las desviaciones y abuso de poder
3. — Se inicia la discusión del inciso segundo del artículo 6º, relativo a las nulidades de derecho público.
4. — Queda pendiente el debate en orden a considerar la inclusión de una norma relativa a que las resoluciones acordadas bajo presión determinante, son nulas
5. — Se aprueba el inciso final del artículo 6º, concerniente a la responsabilidad y sanciones a que da origen el acto nulo.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario subrogante, el señor Rafael Larraín Cruz.

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

### **CUENTA**

El señor LARRAÍN (Secretario subrogante) informa de las siguientes comunicaciones recibidas en la Secretaría de la Comisión:

1.— De la Embajada de Colombia, con la cual remite a esta Comisión, atendiendo una petición en tal sentido, dos ejemplares de la Carta Fundamental de ese país, lo que se agradeció oportunamente.

2.— Del General de División Pedro Palacios Cameron, Presidente de la Comisión del Rol Único Nacional, con la que acompaña copia informativa del oficio respuesta dirigido al Jefe del Comité Asesor y Presidente de CONARA, General Julio Canessa, relacionado con el estudio del documento denominado "Análisis y Proposiciones para la Organización de la Estructura Superior de la Administración Pública".

3.— Del señor Leonidas Irrarrázaval Barros, Director Subrogante de Relaciones Internacionales, con la que acompaña documentos relativos al sistema electoral francés, que esta Comisión solicitó a esa Secretaría de Estado.

4.— Del señor Presidente de la Subcomisión de Inscripciones Electorales, en virtud de la cual remite un anteproyecto de reforma constitucional que reemplaza los artículos 7° y 8° de la Carta Fundamental, por los que indica.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que esa Subcomisión propone sustituir las disposiciones mencionadas, referentes a la calidad de ciudadano con derecho a sufragio y a la forma cómo se pierde ese derecho, por cuatro artículos que señala, a fin de colaborar, como un anticipo a los estudios que esta Comisión deberá efectuar en poco tiempo más sobre la materia.

5.— Del señor Jorge Ramos Gacitúa, abogado y juez jubilado, quien propone reformar el N° 15 del artículo 10 de la Constitución, sobre la libertad para salir del territorio nacional, a fin de que ésta no se entrase con impuestos de ninguna naturaleza.

El señor ORTUZAR (Presidente) informa que se trata de una sugerencia muy bien fundamentada, que hace presente que estos impuestos, a veces muy gravosos, vulneran una garantía constitucional, especialmente en aquellos casos en que Chile ha celebrado tratados que lo obligan a facilitar los viajes de profesionales, estudiantes y turistas y el intercambio con otros países.

— Los documentos de que se ha dado cuenta quedan a disposición de los señores miembros de la Comisión.

### **ORDEN DEL DIA**

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que en esta sesión corresponde continuar el estudio del Capítulo Primero de la Constitución Política.

La Comisión despachó, en la sesión anterior, los artículos 5° y 6° en los

siguientes términos:

"ARTICULO 5°— Las funciones del Estado son ejercidas, de acuerdo con la Constitución, por órganos diversos e independientes".

"ARTICULO 6°— Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley".

El señor EVANS manifiesta que respecto del artículo 6° recién transcrito, propuesto por el señor Silva Bascuñán —el cual crea las bases de las nulidades de Derecho en nuestra Constitución y señala que los órganos estatales proceden válidamente cumpliendo tres requisitos: 1.—investidura regular de sus integrantes; 2.—que actúen dentro de la órbita o esfera de sus atribuciones legales, y 3.— que sus atribuciones se realicen con los resguardos formales que las leyes prescriben—, se planteó la posibilidad de exigir una condición adicional, a fin de prever, sancionar o evitar la desviación de Poder, incorporando la finalidad prevista por el legislador como un elemento dentro de ese cuadro. Sin embargo, hubo acuerdo en que era peligroso incorporarlo como un cuarto requisito de este inciso y se prefirió mantener la norma en la forma primitiva.

Expresa que ha meditado acerca de este problema y ha llegado a la conclusión de que, sin establecer obligatoriamente como requisito de validez la concordancia entre la resolución de la autoridad y la finalidad querida por el legislador, se consigne una redacción que habilite al Poder Judicial, en caso manifiesto de infracción o de violación del espíritu de la ley, para declarar la nulidad del acto de la autoridad por haberse apartado de la finalidad prevista por el legislador.

Declara que al meditar sobre este particular, tuvo muy presente una observación del señor Ovalle que graficó el problema, cuando recordó lo sucedido con la resolución de la Corporación de Fomento de la Producción de emplear una facultad de su ley orgánica que la habilitaba para comprar las acciones de diversas empresas, con el objeto de crear el área social de la economía. Evidentemente no era la finalidad prevista por el legislador el que la Corporación de Fomento formara, a través de ese mecanismo, el área social de la economía o el área social empresarial. Sin embargo, con una desviación manifiesta del precepto legal, los agentes de la Corporación de Fomento procedieron de la manera de todos conocida.

Estima que lo anterior no es concebible y, más aún, debe evitarse que se repitan situaciones como la descrita, lo que se lograría con la incorporación de una idea como la propuesta.

En el mismo orden, afirma la imposibilidad de establecer como requisito de validez que el acto de autoridad se ajuste a las finalidades previstas por el legislador, pero es perfectamente atendible emplear, con un pequeño agregado a la redacción ya acordada, un mecanismo o sistema que habilite al Poder Judicial para que, en un momento dado, declare la desviación de poder en que ha incurrido alguna autoridad.

Al efecto, sugiere sustituir la frase "dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley" por "el acto es válido cuando se actúa dentro de la competencia querida por el legislador y en la forma que prescriba la ley" u otra expresión similar. En consecuencia, no se establece como requisito de validez del acto, el que éste se realice de acuerdo con la finalidad de la ley; pero se abre la posibilidad para que el Poder Judicial pueda declarar que en un caso determinado, el acto de autoridad está fuera de lo querido por el legislador.

El señor DIEZ sugiere, respecto del problema que ha planteado el señor Evans en relación con lo propuesto por el señor Guzmán en la sesión pasada, que se establezca la siguiente oración: "la competencia querida por el legislador", o bien, recogiendo una insinuación del señor Evans, la frase "la competencia encomendada por el legislador", ya que con esa redacción —y para la historia fidedigna del establecimiento de la Constitución— se está afirmando que la intención del constituyente es la de que se puede recurrir a los Tribunales de Justicia cuando un Poder del Estado —fundamentalmente el Ejecutivo— actúe fuera de la competencia querida por el legislador. En su opinión, el mismo efecto se lograría si se sustituyese la frase recién propuesta, por las palabras "los fines queridos por el legislador".

El señor EVANS expresa su disconformidad con la última afirmación del señor Díez, porque si se contienen las palabras "los fines queridos por el legislador", se obliga a los tribunales a examinar la concordancia entre el acto y esos fines, y en este caso no se obliga a ello.

El señor DIEZ manifiesta no advertir la diferencia que plantea el señor Evans y, en su opinión, decir "fines queridos por el legislador" o "la competencia querida por el legislador", es sólo una sutileza de redacción.

El señor EVANS estima que su planteamiento está de acuerdo con lo que debe ser, específicamente, el precepto que establezca las condiciones de validez de los actos de los agentes públicos, el cual estaba contenido en la indicación propuesta en la sesión anterior.

En este cuarto elemento, no se obliga a los tribunales para que examinen la adecuación entre el acto y la finalidad; pero se habilita al Poder Judicial para que cuando el acto está manifiestamente en contra de lo que el legislador quiso, pueda invalidarlo o dejarlo sin efecto. Esta ventaja que ofrecía la indicación anterior, no está consultada en la disposición en análisis.

El señor SILVA BASCUÑÁN comprende la observación y el propósito que guía al señor Evans, por lo mismo estima que se debe buscar la manera de acoger su sugerencia, aunque no le satisface, completamente, la fórmula por él propuesta. En el mismo orden, piensa que en la indicación para este primer inciso del artículo 6º de la Carta, se pueden distinguir, en principio, tres aspectos que están íntimamente vinculados: 1.— La competencia; 2.— el objetivo, y 3.—la finalidad. Evidentemente, la competencia es sólo el instrumento o conjunto de atribuciones para realizar alguna tarea específica. Cree que poner el acento en la finalidad, la cual está íntimamente relacionada con la intención de la autoridad, coloca las cosas en un grado de peligrosidad tal, que puede dar paso a una anarquía completa. Pero, estima que puede distinguirse claramente el objetivo, que es por su naturaleza perfectamente tangible y susceptible de apreciar, de la finalidad, con lo cual se lograría, por ese camino, llegar, por lo menos, a conocer el verdadero alcance del objetivo del acto, situación que agregaría otro elemento a la competencia, de modo que al ejercer la atribución, se indicara el objetivo que se persigue, con lo cual se precisaría así una finalidad perfectamente tangible, dispuesta, resuelta, configurada y determinada por el propio legislador.

El señor DIEZ expresa que si tuviera que resolver como tribunal de alzada un problema de esta naturaleza, conociendo, por ejemplo, un recurso del tribunal contencioso-administrativo, advertiría de inmediato que la desviación de la "competencia entregada por el legislador" sería el argumento del particular afectado por una resolución aparentemente ilegal. En este caso, revisaría las atribuciones de la autoridad, y si ésta tiene facultades para ejecutar el acto impugnado, sólo podría constatar la existencia o inexistencia de esas atribuciones.

Por lo anterior, se declara contrario a la indicación del señor Evans y, en cambio, estudiaría la sugerencia del señor Silva, pues el objetivo es la forma de Concretar la finalidad que en el acto se persigue.

Por ejemplo, en el caso de la CORFO, la finalidad era la formación del área estatal de la economía, pasando por encima de la legislación vigente y el objetivo de los actos jurídicos que se celebraron era la adquisición de la mayoría de las acciones de las diferentes empresas.

El señor EVANS manifiesta no oponerse al examen de cualquier posibilidad, dentro de los siguientes marcos: 1.— que no se establezca expresamente como cuarto requisito de validez, el examen obligatorio por los tribunales de la adecuación entre el acto administrativo o de Gobierno y la finalidad prevista por el legislador, porque eso es inconveniente, y 2.— que se establezca una norma que habilite a los tribunales para que en casos manifiestos de desviación por la autoridad de lo querido por el legislador, éstos puedan actuar, porque la redacción actual no les otorga tal facultad.

El señor DIEZ sostiene que la solución está en fijar, en el texto constitucional, normas de interpretación de la ley, y, al efecto, ofrece para más adelante, una redacción tentativa.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que es preciso encontrar la fórmula de concretar el planteamiento hecho por el señor Evans, que en el fondo es compartido por todos. Declara que él, en cierto modo, fue el autor, después de recoger el pensamiento del señor Guzmán, de la idea de contemplar alguna sanción para la desviación de poder, y señaló la necesidad de considerar el concepto de que la norma se aplique de acuerdo con la finalidad para la cual fue dictada. Sugiere consagrar dicho concepto, sin perjuicio de estudiar el planteamiento del señor Díez, al tratar el inciso que establece que "ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo.", agregando "ni puede aplicar la norma, contrariando manifiestamente el objetivo o la finalidad para la cual ha sido dictada".

El señor EVANS manifiesta que con la indicación del señor Ortúzar recién transcrita, se obliga a todos los tribunales a verificar siempre la adecuación del acto con la finalidad de la norma.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que ello no es efectivo, ya que los tribunales sólo actuarían en presencia de una violación manifiesta de la finalidad de la norma.

El señor DIEZ insiste, a continuación, en que el problema debe tratarse en el párrafo relativo a las normas de interpretación y aplicación de la ley.

El señor GUZMÁN hace presente que la materia en análisis se refiere al conjunto de todos los órganos del Estado, y el problema de la desviación de poder, como principalmente se admite en doctrina y se está recogiendo en este debate, se refiere a la función ejecutiva respecto de la aplicación de la ley; de donde, a su juicio, no sería procedente, en todo caso, incluirla en un inciso que trate sobre los requisitos de validez de los actos de cualquier órgano del Estado, sino en aquel que preceptúe acerca del órgano ejecutivo.

El señor EVANS estima que no se debe circunscribir la posibilidad de desviación de poder y el ejercicio abusivo e ilegítimo de una facultad, exclusivamente al Poder Ejecutivo, ya que el Congreso Nacional —como se ha dado en Chile— o el Poder Judicial pueden caer en infracciones derivadas de un ejercicio abusivo

de sus atribuciones.

El señor GUZMÁN fundamentando su posición, expresa que el concepto de desviación de poder, en lo sustantivo, es aplicable a cualquier órgano del Estado. Pero, normalmente, el problema ha sido planteado respecto de la función ejecutiva, porque es en ella donde con mayor gravedad se puede dar, sobre todo en la época moderna, debido a la amplitud que tiene el órgano ejecutivo para aplicar las disposiciones legales.

En seguida, manifiesta que es evidente que el problema de la desviación de poder se puede dar respecto de cualquier otro órgano del Estado; pero, en el transcurso del debate se ha impuesto de que ha estado permanentemente presente el enfoque del problema desde el ángulo de la función ejecutiva.

En consecuencia, declara que es necesario tener presente el riesgo que se corre a consagrar una norma que se refiera sólo a la función ejecutiva en cuanto ésta aplica la ley, cuando precisamente el concepto puede tener una aplicación más amplia, y abarcar todas las funciones del Estado. Pero, precisamente la interrogante que ha planteado el señor Evans, en el sentido de que el concepto de desviación de poder puede ser aplicable a cualquier otro órgano, determina que habrá que precisar, en términos muy exactos, cuáles son los efectos y los órganos adecuados para poder resolver el problema de la desviación de poder en que pudiera incurrir alguno de estos otros órganos.

El señor DIEZ expresa entender la desviación de poder referida al Poder Ejecutivo, ya que cuando es el Congreso el que se desvía del poder, se dice que se produce un conflicto de poderes: el Congreso se enfrenta con el Ejecutivo porque no tiene los medios para producir una desviación de poder que afecte directamente al pueblo, si no es a través del Ejecutivo, el cual es el órgano encargado de cumplir la ley. De manera que, cuando se trata del Congreso, cualquier exceso de poder se transforma en un conflicto de poderes, lo cual evidentemente tiene un mecanismo de solución distinto del que se trata de resolver en este momento; esto es, arbitrar los medios para evitar los excesos en que pudiera incurrir el Ejecutivo en la aplicación de la ley. Ahora, si el Poder Judicial se excede de sus facultades, también se produce un conflicto de poderes, ya que no sólo se enfrentará al Ejecutivo, sino también al Legislativo.

De manera que la desviación del poder, en doctrina, puede provenir de cualquiera de los órganos del Estado, pero, ahora se están analizando los problemas derivados de los actos de administración del Poder Ejecutivo.

El señor OVALLE estima que el debate está alcanzando complejidad en circunstancias que los conflictos derivados de la desviación de poder no podrán ser resueltos de manera general en el Capítulo Preliminar.

El problema lo provocó, sin duda, el exceso del gobierno anterior. En consecuencia, la cuestión nace a raíz de la forma como entendió las facultades de que disponía y del ejercicio abusivo que hizo de ellas.

Como las denominaciones suelen variar, incluso para las mismas instituciones, cree que la expresión "desviación de poder" aleja un poco de la naturaleza íntima del problema que se está debatiendo. A su juicio, no hay tal desviación de poder, sino abuso de derecho y, desde este punto de vista, la solución puede alcanzarse de manera más eficaz, porque si al hablar de responsabilidad gubernamental —es ahí donde incide el problema— se crea una norma que permita hacer efectiva la responsabilidad, sea en el orden penal, sea en el orden civil o en el administrativo, del funcionario o gobernante que ha incurrido en abuso, se habrán resuelto estos conflictos.



En seguida, declara que todo están de acuerdo en que las facultades de los órganos del Estado y de las autoridades en general, deben ejercerse dentro de la competencia que les ha sido asignada y para los fines que les han sido conferidos; pero, no se puede permitir que una autoridad cualquiera comience a calificar esos fines, porque ello, sería crear las bases de un Derecho retrógrado y estacionario. Muchas veces, continúa, la evolución del Derecho camina respetando la norma, pero avanzando en cuanto a sus propósitos, de modo que resulta muy complejo cuando de buena fe se aplica una disposición con un propósito distinto al que tuvo en vista el legislador al elaborar el precepto. En este sentido, aquí no se estaría en presencia de un abuso de derecho, sino, simplemente, enfrentando lo que es la evolución de la realidad que obliga a aplicar una norma con un propósito, no torcido ni distinto en el fondo, pero diferente, en su expresión formal, con aquello que tuvo presente el legislador. Desgraciadamente, así son los acontecimientos, y ocurre que el asunto se ha planteado porque, la Administración anterior abusó en demasía.

En consecuencia, propone dejar constancia en el sentido de que la intención del Constituyente es la de que las facultades deben usarse en cuanto ellas se otorgan para perseguir el bien común y para cumplir los propósitos de la institución donde están incorporados y no otros —como sucedió en el caso de la Corporación de Fomento— y dotar, por lo mismo, a los órganos fiscalizadores, de las facultades necesarias para castigar el abuso patente del derecho. Y ya hay algo de eso en la propia Constitución de 1925, que desgraciadamente se limitó al juicio político. Ya se hablaba de abuso de poder. De modo que ya el Constituyente de 1925 entendía que el gobernante estaba afecto a las responsabilidades gubernamentales no sólo cuando violaba formalmente, las disposiciones que le señalaban su competencia, sino que también lo estaba, cuando, sin violarlas formalmente, abusaba del poder que se le había conferido. Cree que esa es la idea que debe primar en la búsqueda de la solución, y ella no puede estar, en su concepto, en este Capítulo Preliminar, sino que debe consagrarse conjuntamente con los preceptos que regulen la responsabilidad gubernamental. Cualquiera otra indicación sería o inocua, o peligrosa. Inocua, porque el propósito queda muy bien expresado, y el señor Díez tiene razón cuando habla de competencia querida o competencia simplemente, para resolver el problema, que en el fondo, es una misma cosa; peligrosa, porque no se puede, en una disposición de carácter general, establecer que todos los órganos del Estado, una vez que hayan sido investidos en tal condición dentro de su competencia y sujetándose a los requisitos formales para la validez de sus actos, tengan que estudiar detenidamente y para cada caso, la finalidad de la norma, antes de actuar, porque ello sería una fuente permanente de conflicto. En consecuencia, propone: 1.— Tener muy presente el debate habido en esta ocasión; 2.— Que los planteamientos que se han hecho valer, sean considerados en el contexto del abuso del Derecho, y 3.— Que esta materia sea tratada, específicamente, para cuando se aborde la institución de la responsabilidad gubernamental.

El señor EVANS, refiriéndose a la intervención del señor Ovalle, manifiesta no ser partidario de tratar este problema de la adecuación de los actos de la autoridad con la finalidad de la ley, en el párrafo relativo a la responsabilidad gubernamental, porque con ello no se solucionan las situaciones que se les plantean a los particulares afectados por un acto ilegítimo. Por el contrario, dicha materia debe ser conocida por los Tribunales de Justicia, a los cuales no se les está otorgando competencia para actuar en estos casos.

El señor OVALLE manifiesta que al hacer efectiva, por una parte, la responsabilidad gubernamental y al darle mayores facultades a los jueces para que interpreten la ley con mayor latitud, se está creando la posibilidad de que los jueces realmente intervengan en la sanción de los abusos de poder; es decir, que estos abusos no queden impunes por ausencia de facultades, razón por la que cree que los jueces deben tener mayor expedición, y un campo más

amplio en la interpretación de la ley. Termina diciendo que con una medida de esta naturaleza se hará realmente posible que se sancione el abuso de poder.

El, señor ORTUZAR (Presidente) estima que este principio sobre desviación de poder es de tanta importancia que debiera encontrarse la fórmula para contemplarlo en el Capítulo I. En seguida, se manifiesta de acuerdo con el señor Ovalle en el sentido de que hay que referirse a esta materia en el momento en que se trate la responsabilidad de los funcionarios que ejercen el poder; pero la verdad es que la responsabilidad es una consecuencia del principio en análisis; éste dice relación, en lo sustantivo, con la obligación que tienen las autoridades y los órganos del Estado, sin que en esta materia haya excepción alguna, de actuar de buena fe, de aplicar las normas de acuerdo con la intención y espíritu que tuvo en vista el legislador, sin violentar abiertamente la finalidad para la cual fueron dictadas. Por lo tanto, no sólo se limita al Poder Ejecutivo, sino también, al Legislativo y al Judicial. Porque el Poder Legislativo, el día de mañana, al dictar la ley no podría, naturalmente, violar manifiestamente el espíritu de la disposición constitucional que está aplicando a través de esa disposición legislativa, sino que tendría que ajustarse, necesariamente, a la intención que tuvo en vista el constituyente, ya que de otra manera estaría incurriendo en un delito de abuso o en desviación de poder. Asimismo, es conveniente que la norma rija para el Poder Judicial, de modo que el juez no se sienta obligado a aplicar la letra fría de la ley, sino que pueda, en el caso particular de que conoce, apreciar si la aplicación del tenor literal de la norma está o no contrariando manifiestamente la intención que se tuvo al dictarla.

Por lo anterior, estima que sería conveniente, y dentro de lo posible, encontrar una fórmula para expresar este principio tan trascendental, tan importante, que en cierto modo, va a proyectar todo el espíritu de la Nueva Constitución en forma que se diga claramente que las autoridades, los órganos del Estado deben actuar de buena fe, aplicar las normas sin violentar el espíritu, la finalidad o el objetivo previsto por el legislador.

A continuación, el señor OVALLE propone contemplar una disposición que establezca que el abuso de derecho generará siempre responsabilidad para el gobernante que incurriere en él.

El señor GUZMÁN manifiesta que la proposición del señor Ovalle es completamente diferente a lo que procura solucionar el señor Evans. Así, la responsabilidad de la autoridad es una cosa; y la defensa del particular frente al abuso es otra enteramente distinta. De manera, entonces, se trata de dos perspectivas para enfocar el problema.

En seguida pregunta si la desviación de poder, restringiéndola sólo a la función ejecutiva —y sin perjuicio de entender de que este concepto es aplicable a todos los órganos del Estado— genera o no nulidad del acto.

Los señores ORTUZAR (Presidente) y EVANS estiman que la desviación de poder genera nulidad del acto y éste no puede producir efecto alguno.

El señor OVALLE manifiesta que es indiscutible que el abuso del derecho implica nulidad del acto.

En seguida, afirma que la responsabilidad nace para su autor cuando el acto es nulo, y esta responsabilidad tiene diversos aspectos: si es delictuoso, se sanciona el delito; si siendo delictuoso o no, causa daño o perjuicio a los particulares, nace para estos el derecho de resarcirse de los perjuicios sufridos. Y de eso se trata precisamente: primero, que la sanción sea la nulidad; segundo, castigo para el autor, porque no será el Estado el que tenga que responder, ya que, desde el momento que se está hablando de responsabilidad

gubernamental, es el autor, la persona que abusó de su facultad, la que debe responder, frente a aquellos a quienes ha irrogado perjuicios, indemnizándoles los daños causados.

Por eso estima que estas ideas se vinculan con el problema de la responsabilidad gubernamental.

En seguida, expresa que la responsabilidad gubernamental, con excepción de la política, es eminentemente jurídica y nace cuando se viola la norma y, en consecuencia, violada ésta, en virtud de lo que dispone el actual artículo 4º, que ahora se agregaría en el inciso segundo del artículo 6º, la sanción sería la nulidad, que crearía fuente de responsabilidad gubernamental de orden jurídico por violación de la ley por parte del gobernante.

El señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta que, en su opinión, el acto nulo no produce efecto alguno, salvo el de generar responsabilidad para su autor, el cual debe ser sancionado.

A continuación, afirma que sería altamente perjudicial paralizar el funcionamiento del Estado con una discusión incesante de los objetivos o de las finalidades de una norma, y cree que la alternativa es, o dejar este precepto sin alusión alguna a ese respecto, o bien resolverla en una forma que se podría concretar de la siguiente manera: "Los órganos del Estado son independientes en el ejercicio de sus respectivas funciones y actúan válidamente, previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y objetivos prescritos en su establecimiento y sujetándose a las formalidades y requisitos que deban respetar". Esta indicación resuelve el problema que se suscita respecto de las finalidades y sólo circunscribe los actos de la autoridad a los objetivos prescritos en el establecimiento de la norma. O sea, se trata, simplemente, de una comparación del acto con los objetivos que están explícitamente establecidos en la disposición.

El señor DIEZ insiste en su proposición, en orden a establecer normas de interpretación y aplicación de la ley para el Poder Ejecutivo, las que, evidentemente, no se pueden agotar en el Derecho, en cuanto a preverlas todas, porque el Derecho es una cosa viva.

Afirma que, con la incorporación en la Carta Fundamental de normas de aplicación e interpretación de la ley, sobre todo para el Poder Ejecutivo, se crea la posibilidad de que la jurisprudencia de los tribunales, principalmente de la Corte Suprema, vaya creando una serie de normas y reglas, como sucedió con la Constitución de Estados Unidos, que facultó a la Corte Suprema para declarar la inconstitucionalidad de la ley. Y ello, sin el inconveniente que reviste el hecho de establecerlo a priori, porque puede ser enervante de la acción del Poder Ejecutivo, y con la ventaja de que la jurisprudencia es una cosa viva, que va cambiando de acuerdo con la realidad del país y permitiendo el funcionamiento y la protección de los derechos.

Por lo anterior, expone que estas ideas deben consignarse en el párrafo relativo a la interpretación y aplicación de la ley y, cuando se traten las sanciones de la responsabilidad política, establecer algún recurso o algunas expresiones que posibiliten a la jurisprudencia de nuestros más altos tribunales, llegar a la elaboración de toda una teoría con respecto a la eficacia de los actos jurídicos manifiestamente ilegales en cuanto a su forma y contenido.

El señor GUZMÁN manifiesta que concordaría con el señor Díez si no se pretendiera establecer un artículo que consignara toda la doctrina de la nulidad de derecho público. Si se obviara este problema, estaría de acuerdo en señalar ciertas normas y en abrir conductos para que la jurisprudencia fuera

generando la doctrina de la nulidad de los actos administrativos o, en general, la de las nulidades de derecho público.

Pero en el seno de la Comisión, se está tratando de elaborar un artículo que consagre aspectos doctrinarios. En consecuencia, declara que su inquietud es la de saber si se establecerá o no una disposición, en el texto constitucional, sobre la materia en debate y, supuesto que así fuere, reglamentarla de la manera más exhaustiva y completa posible, tal como lo sugiere el señor Silva Bascuñán en su indicación.

El señor DIEZ estima que la Constitución puede fijar los campos de las nulidades de derecho público que son fácilmente demostrables, como por ejemplo, la falta de investidura, o la falta de competencia, o el no sometimiento a las formalidades o a los requisitos establecidos por la ley, lo cual permite a los tribunales determinar la norma objetiva que se debe aplicar. Pero, lo que se quiere, es llegar más lejos y consagrar, en el fondo, lo que el señor Ortúzar llama la "buena fe en los gobernantes", y ello es imposible hacerlo con normas de la naturaleza del artículo propuesto por el señor Silva Bascuñán, que afirma, sí, una parte muy importante del orden jurídico. Se está analizando una materia, que quizás, en proporción a nuestra historia política, no ha tenido mucha trascendencia, con excepción de la experiencia vivida durante el Gobierno de la Unidad Popular.

Agrega que para que la jurisprudencia, pueda crear normas respecto de los casos que en nuestra historia son de excepción, es partidario del establecimiento de preceptos de aplicación e interpretación de la ley y de que la jurisprudencia construya sobre esa base, dejando claramente establecido en la historia fidedigna del establecimiento de la Constitución que la intención del constituyente es la de permitir que la jurisprudencia pueda elaborar una solución para el problema.

El señor GUZMÁN manifiesta tener dudas en el sentido de que se trate de solucionar en un precepto los problemas que se deriven de la desviación del poder. Porque las normas de interpretación de la ley, por definición, van dirigidas como mensaje al órgano judicial y, como dice el señor Díez, las normas de aplicación de la ley van dirigidas al Ejecutivo, básicamente.

A su juicio, la respuesta que se dio en forma unánime a su pregunta en cuanto a que la desviación de poder engendra nulidad del acto, exige consagrar este elemento en el instante en que se analice su validez.

En el mismo orden, declara que, en su opinión, es preciso establecer el requisito de la buena fe, y no la sujeción a la finalidad prevista por la ley, porque está de acuerdo en que es perfectamente factible que la aplicación de una ley muchos años después de ser dictada sea, no contrapuesta, pero distinta de la finalidad que tuvo el legislador. Por ejemplo, es muy normal que cuando el legislador estatuye las facultades de que gozarán las municipalidades, esté pensando en los problemas que tiene la comuna en ese momento; pero si otorga una facultad a los municipios para velar por el aseo y ornato, puede ser que los problemas de esa índole en 20 ó 30 años más, sean infinitamente más complejos que los tenidos en vista por el legislador en el instante en que se dictó la norma, y no contradiga el espíritu de la ley el hecho de que las municipalidades asuman una nueva dimensión respecto de esa función. Lo grave sería si ello se hiciera con violación de la buena fe, es decir, torciendo el espíritu del legislador.

En consecuencia, si la unanimidad de la Comisión piensa que la buena fe es requisito de validez o, en otras palabras, que la desviación de Poder es causal de nulidad, es partidario de consagrar, en forma lisa y llana, como cuarto requisito, la sujeción a la buena fe, redactado en la forma en que se estima

más conveniente.

Ahora bien, entiende que lo manifestado es obvio, pero, también lo es el que nadie puede actuar fuera de su competencia y que nadie puede actuar si no está investido legalmente. Entonces, si se están señalando los requisitos de validez del acto, habrá que mencionarlos a todos; porque si se indican sólo algunos, se puede suponer que los otros carecen de exigibilidad.

El señor EVANS expresa que la proposición del señor Silva Bascuñán excede las pretensiones que él tenía sobre esta materia, porque la verdad es que el distingo que se haga en el futuro entre objetivos y finalidad va a ser muy difícil y dudoso y, de esta manera, pueden abrirse las posibilidades para aquello que es, precisamente, lo que se quiere evitar; esto es, el examen obligatorio de la finalidad, obligando recurrir, para tal efecto, a la historia del establecimiento del texto legal.

A continuación, estima que la solución estaría en abordar derechamente el problema del abuso de poder y el concepto de la mala fe, que son cuestiones distintas, ya que puede haber un acto que sea expresión de abuso de poder en que no haya mala fe, y puede haber un acto que, además, tenga mala fe envuelta en él como génesis intelectual de su ejecución. Cree que, con su proposición, se podría abordar el problema en la forma que sugiere el señor Díez: que la jurisprudencia vaya creando la solución. A su juicio, es ello lo que se echa de menos en el precepto tal como está redactado, porque a la jurisprudencia no le cabría ninguna intervención si en la ejecución del acto, se reunieran sus requisitos objetivos de validez, todo lo cual se solucionaría si se dijera concretamente: "La mala fe o el abuso en el ejercicio del Poder acarrea nulidad de los actos de autoridad, sin perjuicio de las demás sanciones que señale la ley".

El señor DIEZ declara que le agrada la idea de obligar a los Poderes del Estado a someterse a la buena fe, porque ésta se presume, y en consecuencia, es una norma general de conducta que tiene una significación jurídica muy precisa. Luego, es necesario probar que la conducta del gobernante adolece de mala fe, lo que constituye una cuestión de hecho, dando lugar a un proceso de antecedentes que demuestren dicha actitud del gobernante. Al efecto, y suponiendo que una norma de esta naturaleza hubiere existido durante el régimen anterior, el tribunal tendría que partir de la norma básica; esto es, presumiendo la buena fe del gobernante, y el particular perjudicado debería probar lo contrario. En el caso específico, dicho particular habría podido reunir una gran cantidad de antecedentes objetivos para probar la mala fe: las declaraciones de los Ministros, las declaraciones del propio Presidente de la República, las confesiones públicas de la mala fe en la aplicación de leyes, etcétera.

Reitera que le agrada la expresión "buena fe", porque, declara, en las palabras "abuso de poder" no encuentra la claridad jurídica que existe en aquélla, y su significado y riqueza que adquiere en el marco de nuestra organización jurídica la hacen más aconsejable que se utilice para abordar esta situación.

Por lo anterior, preferiría que la expresión "buena fe", como obligación del que ejerce el poder, quedara señalada en la Constitución, junto con consignar la nulidad de los actos cometidos de mala fe.

El señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta que, en su opinión, la redacción que ha propuesto no debe ser objeto de agregados. Posteriormente, se examinará si adolece o no de algún vacío, pero, entre tanto, estima muy grave introducirle instituciones como "el abuso del derecho" o la "buena fe".

Desde luego, la buena fe es un concepto de intencionalidad, de subjetividad,

de discrecionalidad sumamente sutil y complejo y, por otra parte, cae en un terreno eminentemente político y moral, difícil de catalogar jurídicamente y de mencionarlo en esta indicación.

Estima que con las agregaciones que se han propuesto, se abre la posibilidad a la formulación de una Constitución irreal, peligrosa y encaminada, en el afán de hacerla perfecta, a introducir más bien el inmovilismo, la anarquía, u otros peligros, que vendrían a resultar como consecuencia de los propósitos de hacerla mejor.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la experiencia vivida demuestra la conveniencia de contemplar una norma relativa a la buena fe con que, en general, deben actuar las autoridades y a la necesidad de impedirle que puedan aplicar una disposición violentando, contrariando o torciendo manifiestamente el espíritu del legislador. Estima que ello es tan fundamental, que el no contemplarla en el texto, sea como norma de interpretación, de aplicación o en cualquiera otra forma, sería casi una omisión en que incurriría la Comisión.

En el mismo orden, declara no tener temor de que esta norma haya sido concebida, en cierto modo, en términos subjetivos, como dice el señor Silva, porque, en definitiva, la van a aplicar los tribunales de justicia y, por ende, la Corte Suprema. La verdad de las cosas es que el Gobierno marxista se caracterizó por la mala fe, porque, precisamente, aplicaba las normas violando y contrariando manifiestamente el espíritu del legislador.

El señor DIEZ sostiene que la expresión "buena fe", dentro de toda la jurisprudencia y legislación civil, es la más concreta de todas. Desde luego, la mala fe necesita probarse, por ser una circunstancia de hecho y, además, está analizada en numerosísimas sentencias judiciales y tratados.

De manera que, dentro de la relatividad de estos conceptos, en cuanto a que ésta sea una Constitución que signifique eficiencia del Poder Ejecutivo, comparte la necesidad de establecer este principio, y porque sería muy grave el que después de la experiencia sufrida con el Gobierno anterior, no se arbitraran los medios, como la buena fe, para defender a los particulares frente a los tribunales de justicia; todo ello sobre marcos rígidos que no permitieran a dichos tribunales la elaboración de una jurisprudencia respecto de esta materia.

El señor EVANS sugiere consignar a continuación de la indicación propuesta., la siguiente oración: "La buena fe es requisito de los actos de la autoridad".

A continuación, expresa que en la indicación del señor Silva Bascuñán hay requisitos objetivos, formales, que son fáciles de probar y, si se cumplen, el acto es válido, pero, el tribunal tiene una instancia que es la buena fe, para determinar, en definitiva, la licitud del acto.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente) propone la siguiente frase: "Las autoridades deben actuar de buena fe".

A su vez, el señor DIEZ declara agradarle más la oración "La buena fe es requisito de los actos de autoridad", ya que si se preceptúa que los actos de autoridad deben estar revestidos de los requisitos que señale la ley, y se agrega, a continuación, que la buena fe es requisito de los actos de autoridad, hay concordancia en la redacción.

El señor EVANS expresa que, con su sugerencia, se deja un campo muy amplio al tribunal y, al mismo tiempo, no se pone al Ejecutivo en la situación precaria que significa el que siempre se examine si el acto ejecutado está de acuerdo

con la historia de la ley o con sus antecedentes.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que la idea sería, entonces, contemplar este inciso en la siguiente forma:

"Los órganos del Estado actúan válidamente y previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley. La buena fe es requisito de los actos de autoridad".

A su vez, el señor DIEZ propone reemplazar la frase "...dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley", por "dentro de su competencia y en la forma y con los requisitos que prescribe la ley".

En seguida, el señor GUZMÁN sugiere la siguiente redacción: "Los órganos del Estado actúan válidamente, previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia, sujetándose a la buena fe y a la norma legal"; esto es, establecer cuatro requisitos de validez para los actos de autoridad, ya que, desde el momento en que la mala fe hay que probarla, no tiene el tribunal que investigar cada vez si hay buena fe o no la hay, de manera que sea el particular quien, primero, la invoque y, luego, la pruebe.

En seguida, considera equívoco que si primero se establecen tres requisitos de validez, después se diga: "La buena fe es requisito de los actos de autoridad".

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que le parece muy grave colocar dentro del mismo plano de exigibilidad, de los tres requisitos objetivos indiscutibles que requieren nada más que una comparación casi mecánica, otro requisito que es más de presunción, porque no puede ser lógico exigir que se examine en cada momento la buena fe del gobernante, ya que cabe exigirla implícita y excepcionalmente —reconocer la mala fe— sólo en aquellos casos en que ésta realmente exista. Si el requisito de la buena fe se coloca en un mismo nivel que los otros, se crearía el problema de que, en cada caso, se deba examinar la buena fe. Distinto es que, establecidos esos tres requisitos u objetivos indiscutibles, que pueden ser revisados mecánicamente, se coloque otro inciso en que se presuma que la buena fe es un estado de normalidad, declarando la nulidad del acto de manera excepcional, y sólo cuando se advierta que se ha violado esa normalidad. Entonces, la buena fe no puede ser exigida en el análisis del acto, sino que cualquier órgano de autoridad tiene que examinar al actuar, sea por su eficacia técnica, por vocación propia o por necesidad indiscutible, si el acto está dentro de su competencia, si está debidamente investido y si está sujetándose a los requisitos legales; pero no podría exigirse en cada caso la buena fe.

El señor OVALLE propone establecer que "la buena fe es siempre requisito de los actos de autoridad".

El señor GUZMÁN, refiriéndose a la sugerencia del señor Ovalle, declara que es necesario establecer, dentro de los requisitos objetivos y formales del acto, una mención a que la buena fe también es un requisito de los actos de autoridad, a fin de que se entienda que ella es una condición de validez del acto.

En seguida, se manifiesta en desacuerdo en que, con esta mención a la buena fe como requisito, se obligará, siempre, a examinar la concordancia del acto con la historia de la ley que faculta su realización. Por el contrario, dicho examen será necesario cuando el acto se cuestione. El que actúa es el que tiene que saber si está o no investido regularmente, pero no es concebible que en cada caso haya que ir, a averiguar si se invistió regularmente la autoridad que dictó la resolución, ya que se supone que actúa como autoridad hasta que se diga que no está investida como tal, y, entonces, se generará el conflicto.

No se puede suponer que haya que investigar si la autoridad está o no investida regularmente en cada oportunidad que se analice, pues habría que revisar el Diario Oficial correspondiente y analizar cada caso, para ver si corresponde el decreto al nombramiento, etcétera. Este problema se genera cuando se invoca la nulidad por falta de investidura, pero es requisito de validez. Si falta este elemento, puede decretarse la nulidad, y ello es lo que debe quedar claramente establecido. Ahora, en la redacción que propone el señor Díez, se logra ese propósito de claridad, porque la palabra "requisito" figura como tercera condición de validez, de modo que, si a continuación se dice: "Es siempre requisito la buena fe", la intención de la disposición no puede admitir dudas de interpretación.

El señor DIEZ propone, a continuación, la siguiente redacción: "Los órganos del Estado actúan válidamente y previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma y con los requisitos exigidos por la ley. La buena fe es siempre requisito del acto de autoridad".

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que al señalarse que la buena fe es requisito del acto, si éste requisito no se cumple, aquél deja de ser válido.

En seguida, somete a votación la indicación propuesta, redactada en los siguientes términos: "Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia, y en la forma y con los requisitos que prescribe la ley. La buena fe es siempre requisito de los actos de autoridad".

—Aprobada.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, a continuación, estar seguro de que se ha consagrado un precepto que en su oportunidad será extraordinariamente bien recibido por la opinión pública y que tendrá una proyección que irá más allá de nuestras propias fronteras, ya que duda de que exista en otra Constitución una disposición de esta naturaleza.

En seguida —declara— corresponde ocuparse en el análisis del inciso segundo del artículo 6º, que se establece: "Ninguna magistratura, persona o grupo pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este precepto es nulo".

La mayoría de las indicaciones contienen las mismas ideas, con pequeñas modificaciones en las formuladas por los señores Díez, Evans y Ovalle.

La del señor Ovalle dice en la parte pertinente: "Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por la Constitución y las leyes". Aquí está la pequeña diferencia: "Todo acto en contravención a este artículo es nulo y generará para sus autores las sanciones que correspondan".

A su vez, el señor Díez, en su artículo 5º, señala: "Ninguna autoridad pública, ningún funcionario, ninguna persona, ni reunión de personas pueden arrogarse otras atribuciones o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo y da lugar a responsabilidades administrativas, civiles y penales".

Finalmente, la indicación propuesta por don Enrique Evans reproduce la primera parte del artículo 4º, de la actual Constitución con un agregado final: "Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o



derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo y así podrá declararlo cualquier Tribunal ordinario de Justicia, de oficio o a petición de parte, dentro de... días inmediatamente siguientes a la fecha del acto de que se trate”.

En seguida, el señor Presidente señala que en su opinión hay dos conceptos en cierto modo distintos que se agregan al texto del artículo: primero, el de la responsabilidad civil, administrativo o penal y, segundo, el de que la nulidad pueda ser declarada por un tribunal ordinario de justicia. Esto último reviste cierta importancia y proyecciones, porque el día de mañana puede sostenerse que para que esta nulidad opere, es menester declararla. Cree que no es ésa la intención del autor, pues en muchos casos va a ser una nulidad de pleno derecho la que opere y no podría exigirse que se recurra a los tribunales para que sea declarada.

El señor SILVA BASCUÑÁN estima que la causal, de nulidad del actual artículo 4º, debe contenerse en una disposición específica y distinta de aquellas que sancionen a los actos “susceptibles de nulidad por otro tipo de motivos, ya que en el actual precepto se establece una situación de carácter prohibitivo, que es lo que debe ser analizado con anterioridad a las demás nulidades ocasionadas por defectos genéricos.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere aceptar el predicamento del señor Silva Bascuñán, limitando el debate al análisis de la disposición prohibitiva del artículo 4º actual; esto es, “Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo”.

El señor GUZMÁN advierte que el único cambio que sugiere el señor Silva Bascuñán es el de reemplazar la expresión “reunión de personas” por “grupo de personas”. En su opinión es más adecuada la expresión “grupo”, porque “reunión de personas” es una cosa equívoca, y no se sabe si es una reunión material, en circunstancias que la palabra “grupo” es más genérica, más precisa.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere aprobar la disposición en los siguientes términos: “Ninguna magistratura, persona o grupo de personas pueden atribuirse ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por la Constitución y las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo”.

—Aprobada.

El señor GUZMÁN aclara que, para los efectos de la interpretación, la expresión “ley” es amplia, abarcando indistintamente a la Constitución y a la ley ordinaria.

El señor OVALLE estima importante, en la disposición recién aprobada, la idea del señor Silva Bascuñán, en cuanto a reemplazar la expresión “reunión de personas” por “grupo de personas”, pues es útil consagrar conceptos que servirán para interpretar la norma. Todo ello, porque la expresión “grupo” tiene una significación muy precisa en ciencia política, especialmente en aquella clasificación que se refiere a los grupos reunidos o a los grupos no reunidos, que engloba inclusive a los partidos políticos y a los grupos intermedios: sindicatos, gremios, centros de madres, etc. O sea, todas las instituciones que actúan en la vida pública quedan expresamente comprendidas en el precepto, cosa que era discutible en la disposición anterior porque se refería a magistratura, a personas o a reunión de personas. Es decir,

exigía el requisito físico de estar reunidas. En cambio, ahora, incorpora en la expresión "grupo" al conjunto de personas que constituyen una entidad, estén reunidas o no lo estén.

—A continuación, se deja constancia que la observación del señor Ovalle recién transcrita refleja íntegramente la intención de la Comisión.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente) somete a discusión el siguiente inciso: "Toda resolución acordada por un órgano público a requisición de un ejército, de un jefe al frente de fuerza armada o de alguna reunión del pueblo que, ya sea con armas o sin ellas, desobedeciese a las autoridades, es nula de pleno derecho y no puede producir efecto alguno".

El señor SILVA manifiesta que este precepto es igual al artículo 23 de la actual Constitución, pero, hay una pequeña diferencia que hace más comprensiva la indicación propuesta, cual es el encabezamiento de la oración: "Toda resolución acordada por un órgano público...", en circunstancias que el actual artículo 23 prescribe: "Toda resolución que acordare el Presidente de la República, la Cámara de Diputados, el Senado o los Tribunales de Justicia, a presencia o requisición de un ejército, de un Jefe al frente de fuerzas armadas o de alguna reunión del pueblo que, ya sea con armas o sin ellas, desobedeciere a las autoridades, es nula de derecho y no puede producir efecto alguno".

El señor DIEZ solicita eliminar este inciso del proyecto de artículo 6°.

El señor OVALLE manifiesta que, si se viola el inciso segundo que se ha aprobado, el acto es nulo, pero no se puede desconocer ese acto sino en virtud de una declaración hecha por un tribunal. En cambio, cuando ocurre lo que se prevé en el inciso que se está discutiendo, el acto es nulo, pero se tiene el derecho de resistirlo, aun sin declaración de tribunal, es decir, el acto es nulo de pleno derecho.

En consecuencia, la disposición en análisis no debería contenerse en el artículo 6° que se proyecta, porque ésta es una situación excepcional en que se está planteando un problema que no tiene connotaciones puramente jurídicas. Las tiene, por cierto, pero no enteramente jurídicas, como es el problema de las nulidades de derecho público que va a fluir de los incisos primero y segundo que se han aprobado.

En seguida, el señor GUZMÁN manifiesta que, no obstante pareciera que el inciso en análisis será eliminado del artículo 6°, debe advertir una inquietud planteada por el señor Evans, según la cual las nulidades de pleno derecho no son eficaces porque no tienen una expresión práctica muy clara. Declara compartir esa inquietud.

En otro orden, le parece que la forma cómo está redactado el artículo 23 de la Constitución de 1925 constituye un resabio de algo que seguramente estuvo muy presente en la mente del constituyente, dada la experiencia que se tenía en esos tiempos, lo cual se elevó a rango constitucional en términos que estima inadecuados, ya que así como la actual generación está permanentemente en guardia para no exagerar su experiencia con el régimen marxista, llegando más allá de cubrir con normas generales los efectos que éste produjo, cree que en este precepto hay mucho de contingencia, de histórico, de limitado.

En seguida, manifiesta que es indiscutible que si hay vicio del consentimiento —esto es el fondo del problema—, que si el acto ha sido ejecutado sin libertad de la voluntad del órgano público, tal acto es nulo. Este principio le parece fuera de cuestión, pero cree que los ejemplos que se dan son contingente y

limitados e históricamente muy cambiantes, toda vez que pueden existir muchas formas nuevas de presión en el futuro, que sean peores que la reunión del pueblo que con armas o sin ellas desobedeciere a las autoridades. Incluso, en cuanto a esa referencia a la fuerza pública, a requisición de jefe al frente de una fuerza armada, estima que tal jefe no necesita estar al frente de fuerza armada para lograr sus fines, por cuanto hay muchas maneras para ello. Por las razones anotadas, cree que esta disposición debe tener una especie de proyección histórica en el tiempo que no la limite a lo que hoy se estima que es la manera de presionar.

En seguida, considera necesario plantear el siguiente problema: ¿siempre la mera existencia de una presión viola el consentimiento?

Le parece que no es así, ya que lo importante es detectar que la presión sea determinante en el vicio de la voluntad. Por ejemplo, cuando la Cámara de Diputados, el 22 de agosto de 1973 adoptó el acuerdo histórico de que el Gobierno había caído en ilegitimidad de ejercicio, es evidente que los partidos de la Unidad Popular, notificados e informados de esto, si no hubiesen estado ya tan desorganizados y desmoralizados como lo estaban, podrían haber provocado una gigantesca reunión para impedir dicho acuerdo; pero, si los Diputados, por cualquier medio hubiesen logrado vencer a las turbas, llegado al hemiciclo y juntado los 81 votos y aprobado ese acuerdo, ¿se estaría en condiciones de decir que ese acuerdo es nulo? Es evidente que no, porque está claro que el acto de presión estaba dirigido para que no se produjera el acuerdo y éste se produjo, no obstante, con plena libertad de los concurrentes que salvaron la presión a que se les quería someter. Por eso habrá que establecer también como requisito, que la presión sea efectivamente determinante para modificar el consentimiento.

El señor SILVA BASCUÑÁN declara que aceptando la indicación en debate, o en una forma más genérica, como lo propone el señor Guzmán, vendría a resultar que éste debería ser un concepto que se expresara en aquella disposición que se refiere a la independencia con que deben actuar los poderes. Estima que la independencia no sólo viene de los otros órganos de poder que puedan proyectarse sobre el que está actuando, sino que, también, de la presión que impide la libertad o autonomía de la determinación.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere retirar el inciso en análisis del proyecto de artículo 6º, y disponer su consagración en el párrafo en que se establezcan las sanciones relativas a las resoluciones acordadas bajo presión.

El señor GUZMÁN pregunta, a continuación, si no sería más conveniente referir las ideas contenidas en el inciso en análisis, a los elementos que constituyen vicios del consentimiento de los actos de autoridad, dentro de la teoría de la nulidad.

El señor DIEZ, respondiendo al señor Guzmán, sostiene que ello no es lo adecuado, ya que responsabilidad de la autoridad y nulidad del acto, son conceptos perfectamente diferenciados.

En seguida, se declara de acuerdo con el señor Ovalle en que ésta es la única parte donde se pueden usar como expresión, las nulidades de pleno derecho, porque con ello se legitima la resistencia frente a la presión ejercida por la autoridad o agente público.

El señor SILVA BASCUÑÁN considera preferible que en un artículo se contuviera todo el sistema de las nulidades, razón por la cual, su indicación está concebida en los términos transcritos, lo que es en cierta manera, genérico, aunque la forma de declarar la nulidad en su operatividad, es distinta. Por lo tanto, cabe dictar normas legales e interpretativas diferentes

respecto de una u otra forma de nulidad, dentro del sistema general de las causas de nulidad, aun cuando el inciso final, que iba a reglamentar o mencionar el régimen de las nulidades, podría recibir entonces dos causales de nulidad, que deberían ser tratadas en forma diferente.

Por eso, las colocó dentro de un mismo precepto. Pero, si se considera que es una nulidad tan diferente, por la manera como se produce y por sus efectos, que merece una disposición separada, cree que ello es razonable, ya que, en el fondo, la nulidad derivada de una presión de la naturaleza de la descrita por el constituyente en el artículo 23° de la Constitución actual se refiere a problemas políticos y de eficacia que no son directamente Jurídicos.

El señor OVALLE declara que hay otra observación que puede formularse al retirar este inciso del artículo 6°, porque, con la redacción que el señor Silva dio a los incisos primero y segundo, es casi innecesario el antiguo inciso segundo, que iba a ser tercero.

En primer lugar, ya está dicho que los órganos del Estado son independientes en el ejercicio de sus funciones. En seguida, el inciso segundo habla de que "Ninguna magistratura, persona o grupo pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos...". ¿Qué ocurriría en este caso? Que el acto no es de la autoridad requerida, y estima que el señor Guzmán no estaba en lo cierto cuando dijo que, con esa redacción, el acuerdo de la Cámara de Diputados era nulo de todas maneras. No. Era a requisición de un ejército. Es decir, si hay presión y se hace caso omiso de ella, es válido el acuerdo y se habría concretado. Pero ése es otro caso.

Ahora bien, como se dice que todo acto de grupo es nulo, en ese caso no lo era el de la autoridad obligada, sino del grupo que la obligaba, el cual ya es nulo en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo. En consecuencia, resultaría inocuo declarar carente de validez a esta otra disposición.

Con todo, concuerda plenamente con el señor Guzmán —y así lo hizo presente en sesión anterior de que es necesario suprimir el precepto— en que tiene sólo un valor histórico y el deseo de recoger una posibilidad que, quizás, no sea propia consignarla en la Constitución.

Por esas razones, es partidario de excluir la norma o, en todo caso, de separarla del artículo 6°.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone separar el inciso en análisis del proyecto del artículo 6°.

—Así se acuerda.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente) somete a discusión el inciso final del artículo 6°: "Los actos nulos darán origen contra quienes los cometieren a responsabilidades y sanciones que se harán efectivas en la forma y modo que las leyes determinen".

El señor SILVA BASCUÑÁN sugiere incluir la expresión "respecto de quienes".

A continuación, el señor ORTUZAR (Presidente) da lectura al precepto con el agregado propuesto por el señor Silva Bascuñán: "Los actos nulos darán origen respecto de quienes los cometieren a responsabilidades y sanciones que se harán efectivas en la forma y modo que las leyes determinen".

A su vez, el señor DIEZ, sugiere la siguiente redacción final: "en la forma que las leyes determinen" o "conforme a lo que disponga la ley".

El señor OVALLE propone: "respecto de quienes los cometieren a responsabilidades y sanciones conforme lo determinen las leyes".

El señor EVANS expresa que, a su juicio, está demás la oración "respecto de quienes lo cometieren", porque ello es obvio.

El señor SILVA afirma que es muy importante decirlo, pues debe distinguirse entre el acto que produce nulidad o validez y sus consecuencias, las cuales se proyectan sobre quienes lo cometieren. Por lo tanto, la responsabilidad y sanción no se refieren tanto al órgano como a las personas.

El señor DIEZ sugiere establecer que todo acto nulo dará lugar a responsabilidades y sanciones de conformidad con la ley, u origina responsabilidad o será fuente de responsabilidad.

El señor EVANS manifiesta que puede expresarse que "Todo acto nulo origina responsabilidad y sanciones conforme a la ley".

El señor GUZMÁN declara concordar con el señor Evans, y pregunta, respecto de lo planteado por el señor Evans en la sesión pasada sobre la necesidad de clarificar las facultades del órgano judicial, si ellas vendrán a continuación o estarán en otra parte; a lo que el señor EVANS responde que dicha materia debe ser tratada a continuación de este inciso, de manera de no estar comprendida dentro de lo que ya se ha aprobado.

A su vez, el señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que la indicación del señor Evans es para considerar como inciso final lo relativo a que "Todo acto nulo dará origen. . .", etcétera.

El señor DIEZ sugiere esta redacción: "Y dará origen a sanciones en conformidad a la ley".

El señor OVALLE propone esta otra: "Origina responsabilidades y dará lugar a las sanciones que la ley señala".

El señor SILVA BASCUÑÁN declara que no corresponde recoger, en el Capítulo Primero de la Constitución, la idea de la amplitud de la función judicial, sino cuando se trate esa materia, porque esta parte es genérica, para toda persona y toda autoridad. A su juicio, el último artículo debe ser —aparte del que propondrá sobre la fuerza pública— el sugerido por el señor Evans respecto del esclarecimiento de que las disposiciones constitucionales obligan a todos los órganos y autoridades y a todas las personas.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone el siguiente texto: "Todo acto nulo origina las responsabilidades y sanciones que la ley señala".

—Así se acuerda.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que corresponde considerar si se incluye o no un precepto relativo a que las resoluciones acordadas bajo una presión determinante son nulas.

El señor SILVA estima que debe incluirse un precepto de esta naturaleza, porque la Constitución tiene un valor didáctico para los ciudadanos y, precisamente, en la misma proporción en que los grupos de presión, de manera inorgánica, tienen un efecto contundente en la vida colectiva, es indispensable llamar la atención respecto de que no generan actos ilícitos cuando ellos obtienen una determinación cualquiera de la autoridad.

Es decir, considera que ello tiene un gran valor didáctico en este momento de

la historia del mundo, sin detallar, tal vez, las circunstancias casi periodísticas, según las cuales se recuerdan hechos ocurridos entre los años 1823 y 1830. A su juicio, esa parte podría suprimirse, pero debe decirse claramente que no es cuestión de arrancar decisiones a la autoridad para que ellas tengan valor.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara estar de acuerdo con el señor Silva Bascuñán y le satisface la forma en que planteó el problema el señor Guzmán.

En realidad, la Constitución no debe referirse a casos específicos, más aún si muchos de ellos han perdido, en cierto modo, su oportunidad; pero es fundamental contemplar el principio de que toda resolución de la autoridad adoptada bajo presión —formas de presión que pueden ser innumerables y sobre todo hoy día en que hasta se utiliza muchas veces el secuestro, para señalar un caso específico— debe ser nula.

El señor DIEZ estima que determinado tipo de presiones deben ser causales de nulidad; pero no concuerda con la idea de mantener una norma general que establezca que todos los actos de autoridad ejecutados bajo presión no tienen validez, porque es muy difícil determinar el tipo de presión que se ha ejercido. Hay presiones legítimas e ilegítimas; las hay de fuerza física o moral.

En seguida, manifiesta que considera grave una disposición de esa naturaleza, porque deja a todos los actos de la autoridad en situación precaria acerca de su validez. En efecto, todos saben que hay grupos de presión económica, grupos de presión sindical o grupos de presión política. Y no se está hablando de esa clase de presión, sino de la de fuerza, de presión ilegítima, como por ejemplo, cuando un jefe de la fuerza armada llama por teléfono aunque no tenga la fuerza armada detrás, ello constituye un acto de presión ilegítima; esto es, lo que se analiza, fundamentalmente, es la fuerza, la violencia. Cuando se amenaza con el secuestro, es presión de fuerza. Pero si mañana un Poder Legislativo, como la Cámara de Los Comunes en Inglaterra, frente a la huelga del carbón y de los ferrocarriles, actúa y toma una resolución, nadie puede sostener que esa resolución sea inválida, porque los grupos de presión existen. Y no se puede crear un Estado ideal en que se actúe sin grupos de presión, porque ello haría absolutamente irreal a la Constitución y, en consecuencia, no tendría eficacia.

Aunque lo que expresa el señor Guzmán es lógico, estima que este precepto debe ser meditado y estudiado un poco más. Desde luego, es partidario de considerar el caso de la presión ilegítima de fuerza pero no en la forma general de las presiones, porque siempre los órganos legislativos, fundamentalmente, van a ser objeto de presiones, mucho más que el Poder Judicial. Basta haber pasado algunos años en el Parlamento para darse cuenta del tipo de presión legítima que se recibía, y algunas que rayaban entre lo legítimo y lo ilegítimo. Y eso, a su juicio, no invalidaba los actos del Congreso.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que si se dijera "toda resolución acordada bajo amenaza o violencia determinante", se comprendería no sólo la fuerza física, sino también toda otra.

El señor SILVA BASCUÑÁN señala que hay dos tipos de fuerza que están condenadas indiscutiblemente dentro de la Constitución anterior; y lo que se está reconociendo ahora es la presión multitudinaria de la violencia, es decir la violencia física que se ejerce por la multitud reunida y la violencia que deriva de las armas.

El señor EVANS manifiesta que esta es una disposición que tiene una historia en la Constitución Política. Por tanto, sugiere mantenerla como un homenaje a nuestra historia constitucional, ya que no ha provocado problemas y mañana puede ser útil, porque prevé dos elementos: la conducta multitudinaria del

pueblo desatado —expresión muy concreta de presión— y la presión ilegítima de un grupo armado, ya no multitudinario. En estos dos casos el acto es nulo, de nulidad absoluta.

Del mismo modo, hay un homenaje a la tradición jurídica de Chile en esa frase incluida en el número 1º del artículo 10 relativa a que en Chile no hay esclavos. Esta disposición tiene, a su juicio, un efecto o contenido histórico dentro de la tradición política de Chile, que debe ser mantenida.

El señor GUZMÁN estima que sería muy peligroso establecer simplemente la presión. Es necesario rodear esa presión de calificativos muy precisos que atiendan a lo que el constituyente desea preservar o precaver. Debe tratarse de una presión grave y revestir cierta connotación de fuerza o amenaza física de violencia; pero, también, habrá que darle un contenido más general del que tiene actualmente en la Constitución y, a tal efecto, debe meditar con detenimiento la fórmula que sobre el particular se elija.

El señor EVANS se manifiesta de acuerdo en que debe dársele al precepto un contenido más general o una redacción más amplia, y abrir la posibilidad a aquello que muy bien tipificó el señor Díez, en el sentido de que hay ciertas formas de presión que en una democracia son legítimas, y si no son ciento por ciento legítimas, son toleradas o explicadas dentro del juego democrático, siendo además inevitables.

En consecuencia, la redacción genérica de la disposición es extraordinariamente peligrosa. Por eso, debe mantenerse la norma tal como está en el actual texto y, a lo más, incorporar una o dos formas específicas de presión ilegítima que generarían nulidad, como el secuestro y otras, pero específicamente señaladas. Todo ello, porque aparecerá como muy singular el que se mantenga un artículo que tiene una forma específica de presión, como son la presión de una reunión multitudinaria, la presión de un jefe de las fuerzas armadas, o sencillamente se opte por una norma general, que es peligrosa; o se siga la técnica de señalar hechos específicos, constitutivos de presión, capaces de generar la nulidad prevista en la disposición.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima, que en la época en que se dictó por primera vez esta disposición no había otra forma de presión que no fuera la de un cuerpo armado o una reunión multitudinaria. Hoy día, hay otras que pueden ser incluso más efectivas y que evidentemente deben señalarse.

El señor SILVA BASCUÑÁN estima grave crear problemas políticos, a través del texto constitucional, como lo sería el apreciar la ilegitimidad de la presión. En cambio, si se ponen dos ejemplos que están dados en la Constitución, y uno muy configurado como el secuestro, la nulidad queda perfectamente tipificada.

El señor GUZMÁN estima que la importancia práctica de este precepto es nula, porque si la presión desaparece y el órgano recupera la posibilidad de actuar libremente, puede enmendar lo que hizo bajo presión.

A su vez, el señor EVANS expresa que lo manifestado por el señor Guzmán no siempre se produce, ya que, por ejemplo, en el caso de una persona en favor de la cual se ha concedido amnistía bajo presión, ello puede traer aparejado una serie de consecuencias de carácter penal, civil y patrimonial que será difícil restituir las cosas a la situación anterior una vez desaparecida la presión y dejada sin efecto esa amnistía.

A continuación, se acuerda dejar pendiente la discusión de esta disposición.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente.

RAFAEL LARRAÍN CRUZ  
Secretario Subrogante.



# **REPÚBLICA DE CHILE**

## **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

### **SESIÓN 52ª, CELEBRADA EN 9 DE JULIO DE 1974**

- 1.—Nulidades de derecho público. Resoluciones acordadas bajo presión o fuerza. (Actual Art. 23). Queda pendiente.
- 2.—Precepto relativo a la Seguridad Nacional. Queda pendiente.
- 3.—Obligatoriedad de las normas constitucionales.

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de los señores Sergio Díez Urzúa; Enrique Evans de la Cuadra; Jaime Guzmán Errázuriz; Gustavo Lorca Rojas; Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa como Secretario Subrogante el señor Rafael Larraín Cruz.

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

En seguida, expresa que corresponde seguir ocupándose del Capítulo I del anteproyecto de Constitución que está elaborando esta Comisión.

Añade que en la sesión anterior quedó totalmente despachado el artículo 6º, en los siguientes términos:

“Artículo 6º.— Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma y con los requisitos que prescriba la ley. La buena fe es siempre requisito de los actos de autoridad.

Ninguna magistratura, ninguna persona, ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo.

Todo acto nulo origina las responsabilidades y sanciones que la ley señale”.

Hace presente, en seguida, que procede tratar el artículo 7º, que corresponde al inciso segundo del artículo 6º que había propuesto el señor Silva, y que fue excluido de esa ubicación en la sesión anterior, precepto que tendría la siguiente redacción:

“Toda resolución acordada por un órgano público a requisición de un ejército, de un jefe al frente de fuerza armada o de alguna reunión del pueblo que, ya sea con armas o sin ellas, desobedeciese a las autoridades, es nula de pleno derecho y no puede producir efecto alguno”.

Expresa que este artículo mereció observaciones en la sesión anterior y algunos miembros de la Comisión quedaron de traer proposiciones de redacción para tratarlas ahora, motivo por el cual propondrá a la Comisión un proyecto de artículo que ha elaborado.

Agrega que la verdad de las cosas es que le da la impresión de que este artículo debería redactarse en términos más amplios, pero que sean lo suficientemente precisos como para evitar que cualquiera forma de violencia o de presión anule un acto de autoridad, y que no se justifica que, por razones simplemente de orden histórico, se mantenga la redacción actual.

Sugiere, en consecuencia, a la Comisión la posibilidad de redactar este artículo en los siguientes términos:

“Toda resolución acordada por un órgano público bajo cualquier forma de violencia o presión ilegítima que haya sido determinante en su dictación es nula de pleno derecho y no puede producir efecto alguno.”.

Expresa que en esta redacción se contempla la observación que, con razón, se formuló —le parece que por parte del señor Díez— en la sesión pasada en el sentido de que había que tener cuidado de que no quedara comprendido en este artículo aquella forma de presión legítima como la que pudieran ejercer el

día de mañana, los partidos políticos, los organismos de base o los cuerpos intermedios, razón por la que se habla de "presión ilegítima" y, al mismo tiempo, se deja en claro que la presión o la violencia debe ser de tal naturaleza que realmente haya sido causa determinante en la dictación de la resolución, consideraciones éstas por las que se ha permitido sugerir ésta redacción para el artículo en discusión.

El señor SILVA BASCUÑÁN señala que existe un aspecto que le parece muy importante para salvar los inconvenientes que se recordaban en la sesión pasada, que sería el de determinar que esa presión sea de tal naturaleza que opere en el momento mismo en que se adopte la resolución, porque puede crearse una situación general de violencia en que sea difícil determinar cuál ha sido el factor esencial para tomar la decisión, por lo cual para producir la nulidad del acto debe tratarse de un tipo de violencia de tal naturaleza que opere en el momento mismo que deba adoptarse la resolución, porque si se trata de una situación muy general debe tenerse mucho cuidado por las razones que se han recordado, ya que, entonces, la sombra de falta de valor de los actos sea muy genérica, pues bastaría una situación de presión o de violencia en la colectividad para que todos los actos queden sometidos a la posibilidad de ser discutidos, puesto que pueden ser considerados como resultado de la violencia, por lo cual reitera que debe ser una violencia muy determinante del acto en el momento en que se adopte la decisión de que se trata.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que, en realidad, si no se hubiera ejercido la presión o la violencia en el momento que señala el señor Silva, ella no habría sido determinante.

El señor DIEZ cree que la expresión "ilegítima" es la peligrosa y le parece que en este tema se debe recurrir a los ejemplos que contribuyen a aclarar las ideas, señalando, al efecto, que cuando más se necesita un acto autoridad de un organismo es en los momentos de crisis, los cuales están llenos de presiones ilegítimas. Señala que si en un momento de crisis hay un paro nacional que debe solucionar el Presidente de la República o el Poder Legislativo por medio de una ley y siendo un paro ilegítimo, ilegal, esa presión es ilegítima sobre el Presidente de la República y el Congreso, el cual tendrá presente esa presión ilegítima para resolver el problema y ella a la vez, será determinante del acto. Cita, por ejemplo, la huelga de los trabajadores del carbón de Inglaterra, que todos vieron que se fue transformando en huelga del transporte que paralizó al país, lo que obligó a adoptar determinaciones de Gobierno, que produjeron el cambio de gabinete y originó elecciones generales. Añade que en este caso se trata de organismos que tomaron resoluciones para poner fin a la presión, que era la huelga. Si el día de mañana, agregó, con la idea de la presión ilegítima, inhabilitan a los órganos de poder para tomar resoluciones cuando más se necesitan, precisamente, determinadas por la presión de la realidad del país, con toda evidencia debe haber un grado de libertad para que esa resolución tenga validez, y ese grado de libertad significa el poder optar y llevar a efecto una acción para solucionar ese problema. A su juicio, ello se asemeja a la violencia de los actos jurídicos y estima que no se puede tomar en cuenta aquí la presión de la fuerza moral de los actos jurídicos.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que cuando redactó esta proposición, que, en realidad, fue poco antes de iniciarse la sesión, temiendo que algunos miembros de la Comisión pudieran haber olvidado traer la redacción a que se habían comprometido, pensó en los problemas que señala el señor Díez e incluso conversó este aspecto con los Secretarios, pero estimaron que la huelga no podía quedar comprendida aquí aunque fuera ilegal.

El señor EVANS recuerda que la verdad es que este tema lo debatieron al final

de la sesión pasada, en forma bastante completa, y entendió que se había producido cierto acuerdo, cierta dosis de consenso en la Comisión, en el sentido de que había algo que debía evitarse en la redacción de este artículo, que era la generalidad, la expresión demasiado genérica, precisamente, para no incluir como actos ilegítimos de presión o de violencia, muchos elementos, como dijo en la sesión pasada, que juegan en una democracia de una manera muy determinante.

Señala que los centros de poder, los grupos de presión, son realidades del mundo de hoy que los tratadistas están recogiendo cada día, con mayor interés y que juegan, cada vez, con mayor verdad dentro de una democracia, cuyas posiciones, en muchos casos, son extremas y constituyen, dentro de un marco tradicional de elementos jurídicos, verdaderos actos de presión, y entonces cree que cabe preguntarse hasta qué punto eso es legítimo y cómo, el día de mañana, va a determinarse si ello es legítimo o es ilegítimo. Agrega que por ello es que en la sesión pasada, entendió que se había producido cierto acuerdo en que la redacción de este artículo debía contener situaciones específicas en el sentido de determinar qué actos de autoridad acordados a presencia o a exigencia de un cuerpo armado, a presencia o a exigencia de una reunión del pueblo alzado, que con armas o sin ellas desobedeciere a las autoridades, debían ser nulos. Recuerda que el señor Silva propuso incorporar a esta norma la violencia física, real, actual, expresada a través del secuestro, a través de la amenaza de ejercer violencia inmediata en contra de quienes deben adoptar el acto.

Estima preferible que se considere alguna forma de presión ilegítima especificada, a que se abran las compuertas a un debate, el día de mañana, interminable, acerca de si la presión que se está ejerciendo frente a un acto determinado de autoridad ha sido o no legítima.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que tiene toda la razón el señor Evans y que su argumentación es muy convincente.

Le parece que lo importante es poder determinar cuáles serían esos otros casos específicos, que, obviamente, habría que aclararlos, para lo cual sugiere que a lo mejor, suprimiendo, desde luego, la referencia a la presión y limitándola a la violencia, por de pronto desaparecen muchos de los inconvenientes que señala el señor Evans, porque la violencia evidentemente que implica un acto físico o de amenaza tal que en realidad priva de absoluta libertad a quien toma la decisión.

Continúa su síntesis expresando que el señor Evans señalaba los inconvenientes que tendría una redacción que se refiriera en términos amplios, a cualquier forma de violencia o presión ilegítima que haya sido determinante en la dictación de la resolución, porque la verdad de las cosas es que resulta muy difícil determinar qué se entiende por presión ilegítima, como, por ejemplo, un paro nacional —según lo expresaba el señor Díez—, que podría o no estimarse como acto de presión ilegítima por ser ilegal.

Añade que por ello, entonces, está tratando de centrar la redacción en forma de referirla a casos específicos de violencia, como el del secuestro —señalado por el señor Silva en la sesión anterior— u otros de similar naturaleza.

El señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta que, dado que, fundamentalmente, se trata de mantener una idea que está en la Constitución, que ha sido feliz, y que, por ende no habría motivo para eliminarla, pregunta si no bastaría con agregar el secuestro y otro caso que pudieran ocurrir, que fuera parecido al secuestro, pero de ninguna manera darle al precepto el carácter general con el que no se está de acuerdo, porque, como muy bien decía el señor Evans, es mejor que se escapen algunos casos a que el artículo se extienda más allá de

lo necesario, pues la extensión sería peligrosa.

Propone que, lisa y llanamente, al texto actual se le agregue el secuestro, diciendo que "toda resolución acordada por un órgano público durante el secuestro de algunos de sus integrantes o a requisición de un ejército... etcétera".

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que puede ser no sólo de sus integrantes, sino también de los miembros de las familias de éstos.

El señor SILVA BASCUÑÁN concuerda con este alcance del señor Ortuzar. El señor DIEZ propone señalar el secuestro, sin determinación.

El señor SILVA BASCUÑÁN piensa que podría decirse "durante el secuestro de él o de algún miembro de su familia", o bien, "por la presión del secuestro", o "por la presión de un secuestro".

El señor DIEZ cree que sería mejor la frase propuesta por el señor Silva Bascuñán que dice "por la presión de un secuestro".

El señor SILVA BASCUÑÁN opina que, entonces, luego de la expresión "a requisición de un ejército..." lo demás seguiría igual.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que él señalaba denantes —dijo que estaba pensando en voz alta— que la solución adecuada podría ser, quizás, eliminar la referencia al término "ilegítima", y limitar la norma a la violencia, indicando, además, el secuestro u otra forma de violencia de similar naturaleza o algo parecido.

El señor DIEZ manifiesta que en el estudio de la legislación comparada que está realizando no ha llegado todavía al artículo 23 de la actual Constitución, y considera que convendría dejar pendiente el precepto en debate y pedirle a los funcionarios que están trabajando con la Comisión en dicho estudio que les tengan para el jueves próximo un informe sobre la legislación comparada en lo relativo al citado artículo 23, para saber cómo abordan el problema otras Constituciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que sería interesante tener a la vista dicho estudio, y con la anuencia de la Comisión da por aprobada la proposición del señor Díez.

A continuación precisa que quedará pendiente, entonces, el artículo en debate hasta la sesión del jueves próximo, a la espera de tener todos los antecedentes de legislación comparada que puedan ser útiles para adoptar una resolución.

Señala que corresponde, en seguida, ocuparse del que pasaría a ser, eventualmente, artículo 8º, propuesto por el señor Silva Bascuñán, relacionado con la fuerza pública, que expresa: "La fuerza pública se establece para dar eficacia al derecho y se somete a él, sirve en la conservación del orden interior y resguardo de la seguridad exterior de la República, y garantiza el pleno y libre ejercicio de las atribuciones que competen a los órganos del Estado y el cumplimiento de sus relaciones".

Hace presente que el señor Silva Bascuñán, autor del precepto, dará a la Comisión la explicación correspondiente.

El señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta que tratará de explicar la razón de este texto, que, naturalmente, en todos los aspectos no escapa a la ilustración de sus colegas de Comisión, pero que, en fin, lo hará para los efectos de que se vea cómo va generándose aquél.

Agrega que estimó que había cierto consenso —y se demostró en las primeras manifestaciones destinadas a dar redacción al primer Capítulo —para que en él existiera alguna referencia a la fuerza pública.

Por otra parte, también le parece que existe consenso para que lo relativo a la fuerza pública, en sus aspectos más consecuenciales, más institucionales y orgánicos, esté señalado en un capítulo o en un párrafo especial dentro de la Constitución, dejando por determinar en qué lugar quedaría establecido.

Señala que, por otra parte, había propuesto inicialmente un artículo sobre la fuerza pública que, en cierta manera, reproducía en sus aspectos más sustanciales todo el actual artículo 22 de la Constitución, relacionado con esta materia, y estimó que esa proposición —que decía: “la fuerza pública se organiza para dar eficacia al derecho y se somete a él; su misión comprende la efectiva conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República; y está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerárquicas, obedientes y no deliberantes.” —contenía en su segunda parte, reproduciendo el artículo 22 de la Carta Fundamental, conceptos que deben ser afirmados y desarrollados más adelante, en el Capítulo o párrafo especial que se dedicará a la fuerza pública.

Añade que, sin embargo, aceptando, por cierto, que cabe destinarle a la fuerza pública —por su importancia y trascendencia, y por los muchos aspectos de carácter institucional y organizativo envueltos en la materia— un capítulo o párrafo especial, considera que en este Capítulo I de la Constitución donde deben estar todas las bases más ineludibles y sustanciales —cuyo desarrollo se va a observar en los preceptos que van a seguir—, tiene que establecerse el verdadero papel de la fuerza pública, porque, en realidad, la base del derecho —lo saben bien todos— es que sea una norma social compulsivamente obligatoria que tenga detrás la posibilidad de la coacción, ya que la fuerza pública debe estar al servicio del derecho, porque si así no sucede, su eficacia desaparece, y si está por sobre el derecho, éste queda dentro de una peligrosidad extraordinaria.

Por ello es que considera esencial que exista en el primer Capítulo de la Constitución un reconocimiento de esta importancia de la fuerza pública al servicio del derecho y un reconocimiento de que la fuerza pública, con toda su contundencia y eficacia, no es ella misma el derecho, sino que debe estar al servicio de algo que es distinto de ella que es el derecho, que es la voluntad colectiva debidamente expresada por los órganos que la Constitución va a establecer, motivo, entonces, por el que en este artículo se empieza por decir que la “fuerza pública se establece para dar eficacia al derecho y se somete a él”, o sea, está dándole toda su fuerza, pero, al mismo tiempo, ella se somete a él.

Agrega, en seguida, que no está la fuerza pública encargada de todo lo relativo a la conservación del orden público interno y del resguardo de la seguridad exterior de la República, porque esa es la función esencial de todas las autoridades, y es seguro que la Comisión reproducirá una disposición que encarga, precisamente, al Presidente de la República, el resguardo de todo lo relativo a este aspecto; pero no se podría establecer que es misión de la fuerza pública realizar esa tarea, porque esa es tarea de todo el ordenamiento jurídico; y, concretamente, si hay alguien que la tenga en todo su movimiento práctico, incesante, es el Presidente de la República, y por eso se dirá que a éste le corresponde todo lo que tenga por objeto la conservación del orden interno y la seguridad exterior de la República, pero, entretanto, a la fuerza pública le va a corresponder, precisamente, la misión de ser el instrumento eficaz al servicio de esa gran tarea que va a tener todo el ordenamiento jurídico. Destaca que, por eso, se usa la expresión “que está al servicio de”,

como uno de los instrumentos más eficaces y más propios dentro del ordenamiento jurídico, es decir, la fuerza pública al servicio de esas dos grandes tareas y por eso es, también, que la frase final recoge una que había sido ya propuesta por el señor Evans y que daba ese encargo al Presidente de la República, pero que en esa oportunidad apareció que no podía ser entregado a uno de los órganos que está correlacionado con los otros y que tiene su propio papel. En tanto que la fuerza pública, ya lo ha demostrado la experiencia reciente de Chile, tiene un papel fundamental, como es, con toda su eficacia y contundencia, garantizar el orden establecido en la Constitución.

Añade que le contaba el señor Evans que hace pocos momentos ha estado conversando con un profesor de Derecho Público norteamericano, el señor Blaustein Albert Paul, cuya atención le fue solicitada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y señala que el problema fundamental que preocupaba a este colega se contiene en la pregunta que le formuló de por qué él considera que las Fuerzas Armadas tuvieron, dentro de la Constitución, la posibilidad de actuar fielmente dentro de ella y producir el movimiento que vino a alterar el ordenamiento jurídico chileno, a lo que él, entonces, replicó procurando exponerle cómo dentro del ordenamiento jurídico que regía antes del 11 de septiembre las Fuerzas Armadas no podían menos que estar llamadas a realizar esa tarea de ser ellas las que garantizaran el pleno y libre ejercicio de las atribuciones que competen a los demás órganos del Estado, porque se había producido una situación en la cual todos los demás órganos públicos fundamentales habían expresado que el Presidente de la República estaba fuera de la Constitución, y, entonces, las demasías y los excesos que estaba cometiendo no tenían otro factor de eficacia que la fuerza pública, que, equivocadamente hasta ese momento, creyendo que sólo estaba al servicio del Presidente de la República y con el deseo de guardarle lealtad a él, estaban siendo desleales y destruyendo todo el resto del ordenamiento jurídico; porque, precisamente, ella debe ser la que le dé toda su realidad, toda su efectividad y toda su eficacia al ordenamiento jurídico establecido en la Constitución.

Considera que es suficiente dejar el artículo sobre la fuerza pública sólo en estas ideas, ya que después habría que desarrollar lo relativo, por ejemplo, a cómo se constituye la fuerza pública, cómo es designado su personal, cómo es llamado, etcétera, es decir, todo lo demás que va a venir dentro de la Constitución, que ya está dentro de ella y que se consignará mucho más metódicamente que lo que está actualmente en el texto de 1925: todas las cuales son las razones por las que propone el texto que está sometido a la consideración de la Comisión.

El señor DIEZ expresa que, en primer lugar, concuerda con el señor Silva Bascuñán en la necesidad de un párrafo especial sobre las Fuerzas Armadas y en segundo término, para información de la Comisión, dará lectura a algunos artículos de legislación comparada que dicen relación con el problema planteado, que son bastante inferiores con respecto a la redacción que ha propuesto el señor Silva Bascuñán:

1.— El artículo 37 de la Constitución de España expresa: "Las Fuerzas Armadas de la nación, constituidas por los ejércitos de tierra, mar y aire y las fuerzas de orden público garantizan la unidad y la independencia de la patria, la integridad de su territorio, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional". Destaca que aquí hay envueltos otros conceptos que van más allá de lo que propone el señor Silva Bascuñán y que merecen considerarse.

2.— El artículo 157 de la Constitución del Ecuador dice: "Para la defensa de la República y mantenimiento del orden constitucional habrá Fuerza Armada Militar, organizada de acuerdo con la ley Para salvaguarda del orden y seguridad internas y de los servicios sociales habrá una policía civil que se rige

por las leyes especiales”.

El artículo 159 señala: “La fuerza pública no es deliberante. Sólo las autoridades emanantes serán responsables de las órdenes manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes”.

3.— La Constitución de la República del Brasil, de 1969, en su artículo 90 expresa: “Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, Ejército y Aviación, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas sobre la base de la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República y dentro de los límites de la ley”.

El artículo 91 dice: “Las Fuerzas Armadas, que son esenciales para la ejecución de la política de seguridad nacional, están destinadas a la defensa de la patria y a garantizar los poderes constituidos, la ley y el orden”.

4.— La Constitución de Guatemala, en el Capítulo III, del Ejército, artículo 180, establece: “El Ejército de Guatemala está instituido para salvaguardar el territorio y la soberanía e independencia de la nación y para la conservación de la seguridad interior y exterior y el orden público. Se rige por las leyes y reglamentos militares. . .”. “Los miembros del Ejército gozan de fuero de guerra ...”. “Cuando el organismo ejecutivo lo requiera, el Ejército prestará su cooperación en situaciones de emergencia o de calamidad pública o en obras o actividades de utilidad nacional”.

5.— La Constitución de Italia preceptúa en la parte pertinente: “La defensa de la Patria es un deber sagrado del ciudadano. El servicio militar es obligatorio, dentro de los límites y modalidades establecidas por la ley. Su cumplimiento no perjudica la situación laboral del ciudadano ni el ejercicio de sus derechos políticos. La organización de las Fuerzas se inspira en el espíritu democrático de la República”.

6.— La Constitución de la República Federal de Alemania previene en su artículo 87<sup>a</sup>:

1) “La Federación organizará las Fuerzas Armadas para la defensa. Sus efectivos numéricos y las características fundamentales de su organización deberán expresarse en el presupuesto.

2) “Fuera de la defensa, las Fuerzas Armadas no podrán emplearse más que cuando así lo autorice expresamente la presente Ley Fundamental”.

3) “En los casos de defensa y de tensión, las Fuerzas Armadas estarán autorizadas a proteger la propiedad civil y a asumir tareas de reglamentación del tráfico, siempre que lo requiera así el cumplimiento de su misión defensiva. . .”.

4) “Para prevenir un peligro inmediato para la existencia del régimen fundamental de libertad y democracia de la Federación o de un Land, podrá el Gobierno Federal, siempre que estén reunidas las condiciones expresadas en el artículo 91, inciso 2, y cuando no resultaren suficientes las fuerzas de la policía y de la Policía Federal de Fronteras, emplear las Fuerzas Armadas para apoyar a la policía y a la Policía Federal de Fronteras, para proteger la propiedad civil y para luchar contra sediciosos organizados y militarmente armados. Cesará la actuación de las Fuerzas Armadas cuando así lo exigieren el Parlamento Federal o el Consejo Federal”.

El artículo 91 expresa: “1.— Para la defensa contra un peligro que amenace la existencia del régimen fundamental de libertad y democracia de la Federación o de un Land, un Land podrá reclamar el concurso de las fuerzas policiales de



otros Lander, así como personal y material de otras administraciones y de la Policía Federal de Fronteras”.

Agrega que lo leído es todo lo que existe sobre legislación comparada en esta materia y cree que quizás en la redacción del señor Silva falten algunas cosas como para conformar un artículo de carácter general.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que tal como lo manifestó hace poco tiempo, le parece bastante importante dejar constancia que en el Capítulo I sólo se ha dejado el contenido de los aspectos que han parecido más esenciales a la Comisión y lo demás se verá después, en su desarrollo. Estima, a su juicio, que el artículo no necesita ser tan detallado, sino más bien contener el requisito básico, sin el cual no hay orden constitucional, que la fuerza pública esté sometida al Derecho, eso es lo esencial, pero, también, lo es dentro de esta tarea definir y decir de qué manera sirve y da eficacia al Derecho, pues es el instrumento para la conservación del orden interno y la seguridad externa de la República, y garantiza el funcionamiento de los demás Poderes dentro del orden constitucional.

El señor EVANS señala que prestará su más entusiasta adhesión a la redacción propuesta por el señor Silva Bascuñán a este precepto, con algunas modificaciones que señalará a continuación, que son de forma y no de fondo.

Añade que, como lo recordará la Comisión, a raíz de una proposición formulada por él, se produjo un debate en el sentido de establecer que correspondían al Ejecutivo la atribución y la función de velar por el cumplimiento de las resoluciones de los demás órganos del Estado, y reconoce que la idea está recogida plenamente en la indicación formulada por el señor Silva Bascuñán, la que encuentra muy atinada, de manera que esta inquietud esencial que había planteado —y en ese momento los miembros de la Comisión reconocieron que él los interpretaba— está perfectamente solucionada con la indicación propuesta por el señor Silva Bascuñán.

Agrega que le gusta el contenido del artículo propuesto por el profesor Silva, porque constituye una muy buena síntesis de tres elementos que, a su juicio, son esenciales para señalarlos en el artículo 1º o en el Capítulo Preliminar de la Constitución: primero, la fuerza pública existe y está sometida al Derecho; segundo, está al servicio de la integridad territorial y del ordenamiento jurídico interno. Enfatiza que está “al servicio” y que el señor Silva Bascuñán hizo muy bien la distinción al decir que la función esencial para mantener el orden público y la integridad territorial corresponde al Poder Ejecutivo, esa es su función permanente, diaria y cotidiana, pero, para hacerla realidad, tiene que disponer de la herramienta compulsiva: la fuerza pública, y por eso el señor Silva empleó muy bien la expresión “sirve”, pues no es esa la atribución de la fuerza pública, pero sirve de manera determinante, fundamental y muy principal a ella.

Añade que el segundo elemento —él lo visualizó como un elemento fundamental o, más bien, derivado del primero— es el de que la fuerza pública está al servicio del Derecho.

Expresa que, finalmente, y de allí que diga que interpreta la inquietud planteada en el artículo que él propuso y que fue recogida por la Comisión, el señor Silva Bascuñán les dice, además, que la fuerza pública, que sirve al Derecho, que debe servir a la integridad del ordenamiento jurídico que el país se ha dado, debe velar porque las atribuciones de los órganos del Estado sean cumplidas, se desarrollen y se ejerzan libremente.

Considera que aquí está lo básico de lo que han escuchado sobre la exposición de constitucionalismo comparado que les hizo el señor Díez, con la gran

ventaja de que aquí está redactado de una manera mucho más feliz, más jurídica, más elegante, más galana —si se le permite la expresión— en la forma, muy comprensiva, y sin ofrecer las dificultades que ofrecían ciertas redacciones que le tocó escuchar, que le daban a la fuerza pública un cierto carácter de ángel tutelar demasiado ostensible, que este precepto también lo tiene, pero sometido al Derecho, cosa que no ocurre en otras Constituciones en la forma como aquí se expresa.

Señala que le satisface plenamente el precepto, y cree que si el día de mañana se volviera a repetir —ojalá que no suceda— la situación que provocó la resolución de las Fuerzas Armadas el día 11 de septiembre, una disposición de esta naturaleza contribuiría a legitimar aún más una actitud como ésta, de manera muy clara y determinante, sin que esta disposición pueda interpretarse —como ocurre en otras constituciones— como una invitación permanente a las Fuerzas Armadas para intervenir en la cosa pública, pues este precepto no constituye una invitación permanente, pero sin duda constituye una justificación jurídica y moral para un acto de eventual intervención, que ojalá nunca más deba producirse en el país, una vez restablecida la normalidad institucional.

Reitera que, por eso, adhiere plenamente a la redacción propuesta por el profesor Silva Bascuñán, con algunas modificaciones que planteará más adelante.

El señor GUZMÁN expresa que se inclinaría en esta materia por intercambiar opiniones con quienes están en el Estado Mayor de la Defensa Nacional estudiando este tema, como se insinuó en el Memorándum inicial de la Comisión, pues tiene la impresión personal que están aquí frente a uno de los problemas más complejos, no sólo de Derecho Constitucional moderno, sino del futuro político de Chile, de América Latina y, tal vez, del mundo, pero en todo caso, de Chile y América Latina, cuál es el papel de las Fuerzas Armadas dentro de la vida nacional.

Añade que tiene la convicción de que este es uno de los temas en que con mayor facilidad y, al mismo tiempo, con mayor inconveniencia, se puede caer en una formulación excesivamente tradicional para sortear los problemas que actualmente se están planteando a este respecto, los cuales estima necesario abordar y resolver; porque les abre una serie de incógnitas que, a su juicio, no han sido suficientemente analizadas en los estudios de la ciencia política moderna, sino que simplemente han sido insinuadas por algunos autores las interrogantes que plantea este problema.

Expresa que se refiere más específicamente al hecho de que el concepto de seguridad nacional, que hoy día se ha generalizado como un concepto válido que hay que recoger, es un concepto mucho más amplio que el de la simple conservación del orden interno y de la seguridad exterior de la República; es considerablemente más amplio porque al tratar de afianzar la soberanía de la Nación en su integridad, apunta a todos los supuestos en que esa soberanía y esa integridad se apoyan, como es, por ejemplo, indispensable la existencia de un mínimo razonable en el funcionamiento de la economía respecto de un país, porque en la situación económica en que se encontraba Chile en agosto o en septiembre del año pasado, no se podría sostener que su seguridad nacional era firme, y así como señala el caso de la marcha económica del país, hay muchos otros elementos de la vida interna que sirven de factores condicionantes de la seguridad nacional, de modo que este concepto es tremendamente amplio y, a su juicio, sus límites no han sido suficientemente precisados con exactitud, siendo necesario hacerlo, pues es evidente que este concepto tiene que tener alguna especificidad, no puede ser tan genérico que lo abarque todo, sino que debe ser precisado.

Agrega que, a su juicio, esa tarea exige un trabajo mayor de la Comisión, y no podría de ningún modo pretender resolverlo con la suma de la conservación del orden interno y de la seguridad externa de la República.

Añade que cabe plantearse si acaso esta seguridad nacional no aparece como una función del Estado moderno, y si ésta sería una función distinta a las funciones legislativa, ejecutiva, judicial, de control, o parte integrante de alguna de ellas, en cuyo caso no habría que entenderla como una función separada, supuesto que si se la entiende como función separada o como parte de alguna de las cuatro enumeradas, habría que establecer qué órgano es el que, como tal, tiene a su cargo la misión de cumplir esta función dentro del Estado.

Plantea, en seguida, si es el órgano Ejecutivo y si al servicio de él se ordenan los Institutos Armados para el cumplimiento de esa finalidad, y en ese caso son Instituciones obedientes del órgano que tiene a su cargo velar por la seguridad nacional, o bien, si se entiende, en un sentido opuesto e inverso, que la función de la seguridad nacional compete directamente como órgano a las Fuerzas Armadas, que entonces deberían entenderse como un órgano del Estado, independiente de los otros, en los términos en que han analizado la independencia de los órganos del Estado en artículos anteriores. Estima que estas son interrogantes bastante profundas y serias que es necesario abordar.

Considera que, a su juicio, lo único que está fuera de duda es que la Fuerza Pública debe someterse al Derecho, porque cualquiera que sea la solución que se dé a los problemas anteriores, ya se la estime como un órgano del Estado que cumple independientemente y con plena autonomía y como tal una función propia, que sería la seguridad nacional, o bien se le entienda como un órgano subordinado a otro en el cumplimiento de esta función de la seguridad nacional, existe una cosa evidente: no puede haber en el Estado ningún órgano que esté por encima del Derecho, sino que tiene que estar sometido a él, de manera que la subordinación de las Fuerzas Armadas al Derecho es lo único que está fuera de discusión.

Agrega que se le presentan dudas frente al problema de transformarlas en la fuerza que asegure el cumplimiento del Derecho, porque no hay ninguna duda de que en casos extremos, en que se trate de conservar o asegurar el ordenamiento institucional de la República, parece conveniente y adecuado radicar en las Fuerzas Armadas esa misión, si es que a alguien se le quiere entregar en forma explícita, pero en la forma en que está redactado el precepto, se convierte a las Fuerzas Armadas en el órgano destinado a garantizar, prácticamente, todas las resoluciones de los órganos del Estado, de los poderes públicos o políticos, con el inconveniente de que en la práctica, como las dificultades surgen cuando hay conflictos entre los órganos o Poderes del Estado, las Fuerzas Armadas pasarían a ser un árbitro con tendencia permanente a actuar para resolver conflictos, porque en cualquier instante en que uno de los órganos del Estado sostuviere que otro le está entorpeciendo el libre ejercicio de sus atribuciones, sería legítimo entender y comprender que este Poder se dirigiera al que está encargado de garantizar el libre ejercicio de ese Poder, y le pidiera que se lo garantizara, en cuyo caso estarían permanentemente en presencia de una acción, no en casos límites, sino de casos bastante frecuentes.

Expresa que éste es otro problema sobre el cual no tiene opinión definitiva, pero cree que se debería analizar con bastante profundidad e intercambiar opiniones con los representantes de las Fuerzas Armadas que estudian este tema.

Finalmente, expresa que desea señalar que tiene la duda de si el concepto de seguridad nacional no obliga, en la medida en que las Fuerzas Armadas son

parte de él, a entenderlas vinculadas e integrantes de todo el proceso de Gobierno del país y de desarrollo nacional, y de cuál debe ser esa parte, vale decir, cómo pueden las Fuerzas Armadas, en forma realista y eficaz, participar dentro de todo el proceso de desarrollo del país, en términos de poder aportar todo lo que tienen que aportar y, al mismo tiempo, dejar reservado el lugar que deben dejar reservado a otros órganos o a otras instancias de la vida nacional.

Por estas consideraciones le parece que la Comisión se encuentra frente a un problema que tiene tantas complejidades y que plantea tantas interrogantes, que él se inclinaría por la solución de no aprobar este artículo en este instante, sobre esta materia, sino que, si se quiere abordar el tema de inmediato, invitar a representantes de las Fuerzas Armadas, del Estado Mayor de la Defensa Nacional, como señaló y se insinuó en el Memorándum, con el objeto de discutir con ellos todos estos aspectos que le parecen bastante delicados.

El señor DIEZ señala que será muy breve en sus observaciones y que, en primer lugar, concuerda con el señor Guzmán en la necesidad de discutir este problema en conjunto con las Jefaturas de las Fuerzas Armadas.

Agrega que sostuvo anteriormente, sin entrar a especificar, que le parecía que en el artículo propuesto por el señor Silva Bascuñán faltaban algunos aspectos fundamentales sobre las Fuerzas Armadas, que en cierto grado los va a especificar, porque el señor Guzmán se introdujo en el tema y no desea dejar de dar su opinión sobre él.

Recuerda que el artículo propuesto por el señor Silva Bascuñán expresa que la fuerza pública se establece para dar eficacia al Derecho y se somete a él, lo que, a su juicio, no es efectivo porque la fuerza pública no se establece para dar eficacia al Derecho, sino que se establece para la defensa de la patria y para la seguridad nacional, pues de otro modo, con toda razón, las Fuerzas Armadas podrían decir que los miembros de la Comisión están sufriendo de perturbación profesional, ya que como todos son abogados y están en una Comisión para establecer las bases del Derecho, se han olvidado de que la función fundamental de la Fuerza Pública es la defensa de la patria, para eso fueron fundadas y esa es toda su tradición, pero es distinto decir que están establecidas para dar eficacia al Derecho, aunque es posible que ésta sea una de sus atribuciones, pero, esencialmente, no están establecidas para eso. Estima que dar eficacia al Derecho es una consecuencia de la defensa de la patria y una consecuencia de velar por la seguridad nacional, que son, a su juicio, las dos grandes finalidades o la gran finalidad de las Fuerzas Armadas, de manera que si él fuera miembro de las Fuerzas Armadas, se sentiría como cambiado de misión por este artículo.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que para él es una enseñanza muy grata escuchar una cosa tan sorprendente, porque, en su opinión, la fuerza pública tiene como misión esencial —por eso lo ha estudiado en Derecho— estar al servicio del Derecho y el aspecto de la defensa es una simple consecuencia, siendo lo otro una deformación total.

El señor DIEZ considera que las Fuerzas Armadas no han sido creadas para dar eficacia al Derecho, sino que, históricamente, fueron creadas para la defensa y la seguridad nacional de la República, siendo una de sus atribuciones, que la realidad del país les ha ido imponiendo, la defensa del Derecho.

Estima que no hay que confundir las Fuerzas Armadas con la Fuerza Pública encargada de cumplir las resoluciones de los tribunales de justicia, porque las Fuerzas Armadas, como tales, tienen como misión fundamental, la defensa de la Patria, para eso fueron creadas, y para la seguridad nacional de la República, con el sentido que se le quiere dar a la expresión "seguridad

nacional de la República”, aspecto éste en el que concuerda con el señor Guzmán en que cada día se van descubriendo más cosas que tienen relación con la seguridad nacional de la República, y en consecuencia, cada día, las Fuerzas Armadas pueden tener funciones que son distintas de las que tuvieron ayer, y habría que establecer sistemas jurídicos y controles para mantenerlas dentro del Derecho, sobre problemas que ayer ni siquiera imaginaban.

Concuerda en que las Fuerzas Armadas tienen, también, además de velar por la seguridad nacional y la defensa de la patria, la misión de dar eficacia al Derecho, como concepto del orden institucional, y le parece que en este aspecto también se deben evitar las ambigüedades y llegar a especificaciones, porque no desea que la Comisión que tiene esta oportunidad de resolver una serie de problemas constitucionales, haga un poco lo que se hizo en la Constitución de 1925, que los enumeró y, en el fondo, no los solucionó.

Considera que en este punto existe un problema serio y profundo —la misión de las Fuerzas Armadas— que se debe discutir con representantes de las Fuerzas Armadas, y que este artículo propuesto por el señor Silva, con algunas modificaciones, es, indudablemente, un buen precepto para iniciar la discusión, pero sostiene que el debate debe ser llevado con personeros de los Institutos Armados.

El señor EVANS expresó que cuando manifestó su adhesión —dijo “entusiasta”, y lo va a reiterar después de todo lo que ha escuchado— a la indicación del señor Silva Bascuñán, con las necesarias modificaciones, así lo señaló, porque entendió que esta disposición era la carátula, llámese de este modo, de un expediente, un poco más voluminoso, que iba a ser, posiblemente, un Capítulo del texto constitucional, en el que se iba a desarrollar el tema de la Fuerza Pública y lo entendió, repite, como una carátula, como la presentación de los elementos esenciales que tipifican el concepto de Fuerza Pública para el Estado de Derecho chileno del futuro.

Agrega que comprende perfectamente —y aquí contesta al señor Guzmán— que la Constitución va a tener que abocarse, y no necesariamente en la carátula, al desarrollo del concepto de seguridad nacional, porque éste es un concepto que ya fue planteado antes del 11 de septiembre por las propias Fuerzas Armadas. Añade que tiene variados antecedentes acerca del concepto de seguridad nacional, de cómo lo entendían las Fuerzas Armadas antes del 11 de septiembre, del que ya se habló en el paro de los transportistas, y recuerda que el señor Prats, siendo Comandante en Jefe del Ejército, lo planteó con ocasión del paro de octubre de 1972, en el sentido de que este tipo de movimientos, que en definitiva contribuyeron y fueron decisivos en la caída de Allende, comprometían la seguridad nacional, de manera que entiende perfectamente que el concepto de seguridad nacional es, primero, nuevo, que abarca y comprende el orden público interno, la integridad territorial, la seguridad interior y la seguridad exterior, y dice más: es mucho más rico, por lo que estima, entonces, que este concepto de seguridad nacional tiene que ser desarrollado en un capítulo especial.

Opina que por este motivo es partidario de enmendar la proposición del señor Silva Bascuñán en una materia de redacción y decir que la Fuerza Pública sirve, no en la conservación del orden interno y resguardo de la seguridad interior de la República, sino que sirve en la preservación de la seguridad nacional.

Reitera que cree que en el capítulo correspondiente va a tener que ampliarse el concepto, desarrollarse, y algo muy importante que tocó el señor Guzmán: con consulta a las autoridades gubernativas, para establecer cuál va a ser el rol de las Fuerzas Armadas en esta materia de la conservación de la seguridad nacional o preservación de la seguridad nacional. Añade que habrá que

preguntarse, si se estima que es una función del Estado, qué órganos del Estado van a tener las atribuciones conducentes, o bien si es una función específica de la Fuerza Pública. Considera que no es una función específica de la Fuerza Pública y que la expresión "sirve la Fuerza Pública en la preservación de la seguridad nacional", en la carátula, aparece adecuada. Le parece que en un Capítulo posterior de la Constitución, va a tener que desarrollarse todo lo relativo a las características de la Fuerza Pública y todo lo que expresa hoy día el artículo 22 de la Carta Fundamental.

Agrega que en este Capítulo inicial deben mantenerse, a su juicio, los conceptos fundamentales propuestos por el señor Silva Bascuñán, como indicación o proyecto de esta Comisión, y que debe decirse a las Fuerzas Armadas, a las cuales se es hoy partidario de consultar, que esta Comisión, en ejercicio de su autonomía, propone esta redacción para un artículo del capítulo inicial de la Constitución, en que la Fuerza Pública se establece para dar eficacia al Derecho, porque, aunque la Fuerza Pública, los ejércitos, hayan surgido cuando no existía la concepción contemporánea del Estado de Derecho, como fuerza de ataque y de defensa, en función eminentemente territorial, no se puede dejar de establecer y de decir, como hombres de Derecho, que, si se aspira a crear un Estado de Derecho que merezca el nombre de tal, la Fuerza Pública se va a organizar, se va a crear, se va a reglamentar dentro del Derecho, dentro de las normativas jurídicas y para dar eficacia al Derecho, lo que cree que es fundamental.

El señor DIEZ señala que esa es una de las finalidades.

El señor EVANS expresa que no es una de las finalidades, sino que es la génesis, pues se organiza y surge del Derecho y de ahí emana toda la estructura de la Fuerza Pública: nace del Derecho y del Derecho surge toda su estructura, porque en caso contrario surge, si se le permite la expresión, como "callampa", sin objeto lícito.

El señor DIEZ opina que emana de la naturaleza de la sociedad, no del derecho.

El señor EVANS considera claro y evidente que todo emana de la sociedad, como es por ejemplo, que los grupos intermedios emanan de la sociedad, y agrega que la función del Derecho es regular las instituciones y sus relaciones, y esta institución llamada "fuerza pública" debe ser regulada. Estima que la idea propuesta por el señor Silva es la sana idea y es la que se debe adoptar, y ya se verá la opinión de los personeros de la fuerza pública en esta materia. Cree que, a su juicio, sólo debe cambiarse la frase "conservación del orden público" por "preservación de la seguridad nacional", que le parece más amplia y genérica.

El señor DIEZ concuerda en que se puede someter un borrador a la consideración de la Junta de Gobierno y en que éste es un punto básico de la discusión, pero cree que la primera frase, que dispone que la Fuerza Pública "se establece para dar eficacia al derecho", no es feliz en su concepción global de la finalidad de las Fuerzas Armadas. En cambio, si se dice que la fuerza pública "se establece para la defensa de la patria, para dar eficacia al derecho", cree que en ese concepto de defensa de la patria hay una serie de cosas que constituyen la esencia de las instituciones de la Defensa Nacional, y no se trata sólo de la eficacia del derecho.

Agrega que no se opone a que se redacte un borrador y se discuta con las Fuerzas Armadas, pero que sea un borrador de esta Comisión, lo cual no significa que esté renunciando a su autonomía, pues ha dado pruebas de haber velado por ella.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que le preocupa enormemente lo ocurrido esta mañana —lo dice con toda sinceridad— porque la firmeza que creía tener en la concepción esencial del Derecho, lo que aprendió en la filosofía de esta rama del saber, que le ha interesado en forma extraordinaria, y lo que ha especulado durante cuarenta años en torno del tema, le llevaron a la concepción fundamental de que el Derecho es una norma social obligatoria, con una tipicidad —la coacción— sin la cual no existe, y por cierto que la coacción no es la causa del Derecho, pero lo tipifica, porque derecho es el conjunto de reglas sociales obligatorias que, eventualmente, pueden estar amparadas por la coacción.

Añade que, en consecuencia, si no puede decirse que la fuerza crea el derecho, se puede afirmar que la fuerza pública lo tipifica. Agrega que coacción es la organización de la vida colectiva, en que se deja a un lado el concepto de Hobbies —o se le sigue, como se quiera entender— y entonces, la posibilidad de cada cual de hacer valer su derecho a través de su propia fuerza, se termina con la convivencia pacífica de un Estado de Derecho, porque se quita la fuerza a cada uno de los integrantes de la sociedad, y entonces, organizada, pasa a ser manejada por el Estado a través de la coacción.

Reitera que para él ésta es una mañana extraordinariamente trascendental, porque ha estudiado durante toda su vida para concebir la fuerza pública como destinada a dar eficacia al Derecho y que para eso se establece, porque éste no puede existir sin que haya fuerza pública que le dé eficacia.

El señor DIEZ opina que el señor Silva Bascuñán observa el problema sólo hacia adentro.

El señor EVANS acota que la fuerza, inclusive, da eficacia al Derecho Internacional.

El señor DIEZ agradece al señor Silva una clase como hacía mucho tiempo que no oía y concuerda con lo que él dijo, pero estima que ese no es el único objetivo de las Fuerzas Armadas.

El señor LORCA cree que este es uno de los temas más trascendentales de los que se han discutido —si no el más importante— precisamente, por las circunstancias en que vive el país, ya que en este momento las instituciones armadas gobiernan por todas las situaciones acaecidas en el proceso constitucional chileno, y por lo tanto, la meditación debe llevarlos a pensar muy seriamente si se debe elegir aquí y ahora la oportunidad para establecer un poder o una función perfectamente delimitados, en los que se consagre con claridad la razón de ser de las Fuerzas Armadas y su intervención en la constitucionalidad del país.

Manifiesta que por ese motivo, coincide con el señor Guzmán en que, al abordar el tema, tienen la absoluta necesidad de consultar y cambiar impresiones con quienes en este momento actúan en calidad de gobernantes y, al mismo tiempo, interpretan una posición que estima bastante mayoritaria en el país. Considera, en consecuencia, que no pueden alejarse, como constituyente o encargados de llevar a cabo una reforma constitucional, ni siquiera en una medida de ese sentimiento, en que la mayoría de los ciudadanos piensa en que las Fuerzas Armadas deben cumplir una función perfectamente establecida en la Carta Fundamental que elaboran, punto que le parece fundamental.

Señala que el planteamiento del señor Silva Bascuñán, siendo muy valedero para una interpretación un poco tradicional de lo que son las Fuerzas Armadas, es muy rico e interesante y podría servirles, lógicamente, como base de lo que pudieran proponer a los miembros de las Fuerzas Armadas con quienes

conversarán sobre la materia. Agrega que le parece fundamental, si se desea establecer en un capítulo posterior todo lo que dice relación con la función de seguridad, incluir, no sólo lo señalado aquí, sino muchísimos otros aspectos vinculados con ella, de acuerdo con la interrogante planteada por el señor Guzmán, y en consecuencia, no se puede dejar de considerar en la carátula a que hizo referencia el señor Evans, otros rubros en que las Fuerzas Armadas deben intervenir, porque, si bien lo dicho por el señor Silva Bascuñán es parte indiscutible de su misión, todavía se ignora la forma cómo se caracterizarán las demás labores que les corresponden dentro de la Constitución.

Aduce que, en consecuencia, si aún se desconoce la redacción que se dará al capítulo denominado "Poder de Seguridad" o "Función de Seguridad" —como quieran llamarlo—, no se puede siquiera enunciarlas en esta primera parte, y si bien es muy importante lo planteado por el señor Silva Bascuñán, pueden surgir otros objetivos que deben cumplir las Fuerzas Armadas en la discusión que sostengan cuando se determine toda la estructura del poder o función de seguridad que les encomienden, porque entiende que esa es, más o menos, la idea expresada en el memorándum que la Comisión elaboró al comienzo y que fue aprobado por la Junta de Gobierno.

Estima indispensable, entonces, escuchar la opinión de los personeros de las instituciones armadas sobre el tema, sin perjuicio, por cierto, de hacer una proposición que contenga el pensamiento de la Comisión, en términos generales —porque tampoco se trata de que abdiquen de sus facultades—, ampliando el concepto señalado con relación a este artículo y precisando que ellas constituyen un poder distinto, diferenciado y una función del Estado perfectamente delimitada en la Constitución en un capítulo aparte, que contenga las funciones que entienden ellas deben cumplir, observaciones que deben discutir, naturalmente, con dichos personeros, pero haciendo presente esta posición de la Comisión, en lo que, también, coincide.

El señor DIEZ manifiesta que concuerda con la posición del señor Silva Bascuñán, pues cree que se trata de una misión fundamental de las Fuerzas Armadas, pero estima que éstas no fueron creadas sólo para eso.

Agrega que no le agrada la frase "la fuerza pública se establece para dar eficacia al derecho", y por considerar que deben llegar con alguna redacción tentativa a la reunión, que sirva de base a la discusión, propone el siguiente texto: "Las Fuerzas Armadas se establecen para la defensa de la Patria. Son esenciales para la seguridad nacional. Dan eficacia al derecho y garantizan el orden institucional de la República", con lo cual se establece que no garantizan las esferas de competencias de otros organismos de poder, sino la eficacia del orden institucional de la República.

El señor ORTUZAR (Presidente) ofrece la palabra sobre la proposición del señor Díez.

El señor GUZMÁN hace presente que, en primer lugar, quiere hacer una proposición de orden, esto es que si se va a discutir el tema con los representantes de las Fuerzas Armadas, piensa que no tiene mayor sentido mandarles un proyecto del cual discutirán con ellos sólo la carátula.

Estima que si esto no es más que una carátula, desearía que se abordara él terna apartándose un poco, tal vez, del orden cronológico de los artículos, porque o se entra a tratar, a continuación, cuál será el desarrollo del tema, o, al revés, se espera el momento oportuno en que se discuta el desarrollo del tema para ver la carátula, pues no le parece conveniente, como método, aprobar una carátula antes de entrar a fondo en el tema, por considerar que, a veces, y no sin razón, casi siempre, los escritores al finalizar un libro le colocan el título, ya que primero lo escriben, y una vez que se han empapado de él y le



han dado término se preocupan de cuál es la mejor síntesis de todo lo que han desarrollado, pero no discuten primero tal problema, aún cuando existen casos excepcionales, y por regla general, siempre el título es lo último de un libro.

Añade que si se quiere entrar al tema, tiene algunas observaciones que formular, pero no sabe si esta estrategia de trabajo es la más adecuada, por lo que prefiere que se discuta todo el tema y entonces se envíe un proyecto a las Fuerzas Armadas con la correspondiente invitación, porque si se les envía el texto de las indicaciones de los señores Silva y Díez, aunque se les diga que se trata de la carátula, simplemente, lo encontrarán incompleto, pues como, actualmente, la Constitución tiene nada más que un artículo sobre la materia, creerán que es, en la práctica, el reemplazo de tal precepto. Ahora, si se les informa verbalmente que sólo se trata de una carátula, aducirán que lo interesante no reside en ella, sino en discutir el contenido del libro, porque a la luz de eso se determinará el valor de aquélla.

El señor DIEZ estima poco feliz esa expresión, pues en ningún caso es una carátula.

El señor GUZMÁN señala que se podría discutir primero el planteamiento de orden que ha formulado.

El señor OVALLE señala que su planteamiento de orden es coincidente con el del señor Guzmán, aunque con algunas diferencias, y al efecto, le parece que lo primero que se debe resolver es si se está en presencia de una disposición de carácter general o de un principio constitucional que, por su rango, debe estar consagrado en el Capítulo I, o bien, si él debe formar parte del capítulo que eventualmente se acuerde sobre la seguridad nacional en su conjunto.

Desea, en seguida, expresar su opinión respecto de la conveniencia o inconveniencia de incorporar en este capítulo preliminar de principios fundamentales, una disposición como la propuesta por el señor Silva Bascuñán, y expresa que es contrario a su inclusión, porque, en diversas oportunidades ha manifestado su criterio en orden a evitar la reiteración de disposiciones. Agrega que para él el problema reside en que el principio es tan obvio que lo que está en juego es si se tiene un régimen constitucional o no se tiene, porque si ya se ha establecido en las disposiciones aprobadas la vigencia del estado de derecho, con diferencias, como se quiera —unos han propuesto la forma en que se aprobó, de la que ha discrepado, pero todos creen que el principio del estado de derecho de igual manera debe estar consagrado entre estas ideas fundamentales—, resulta claro, entonces, que desde el momento que se tiene una Constitución, necesariamente, las Fuerzas Armadas, en particular, y la fuerza pública, en general, están sometidas al derecho, por cuanto es un principio tan elemental que está supuesto en la existencia misma de la Constitución y, con mayor razón, si en ella se ha consagrado el estado de derecho, de manera que reiterarlo en las disposiciones fundamentales de la Constitución, para él es innecesario e innocuo, por primera providencia.

Prosigue señalando que en lo referente a la interpretación que podría darse a la resolución de incorporar el precepto propuesto, le parece indicativo de una inquietud que no se compadece con la fe que se debe tener respecto del futuro de la Constitución y de la participación de las Fuerzas Armadas en el régimen político que nazca de ella. Explica esta aseveración expresando que tan elemental es que las Fuerzas Armadas estén sometidas a la Constitución, que la vigencia misma de ésta así lo supone, y decirlo implica una inquietud impropia de aquellos que tienen confianza en que no será necesario regular en forma estricta ese sometimiento, ni será necesario declararlo, porque ello es un supuesto del régimen constitucional, y en estas circunstancias, sin abundar en mayores razones, es contrario a la incorporación de esa disposición en esta parte. Añade que si se llega a tratar, como seguramente tendrán que hacerlo,

el problema de la fuerza pública en su conjunto, cree que allí es elemental organizar, estructurar e institucionalizar el sometimiento de las Fuerzas Armadas a la Constitución, porque para eso se reglamentará el funcionamiento de ellas, con ese objetivo: regular ese sometimiento y no privarlas, a pesar de ese sometimiento, de su eficacia en el rol preponderante de defender la patria, como dice el señor Díez, y garantizar la seguridad interna del país, así como el respeto a toda la institucionalidad, todo lo cual se deberá organizar, implementar e instrumentalizar en el capítulo respectivo, porque es el supuesto del trabajo de la Comisión. Considera que en este caso la sumisión de las Fuerzas Armadas no está resolviendo el problema como cuando se declara que el régimen político chileno es democrático o cuando se expresa que Chile es una república o que el Estado es unitario, porque no se está estableciendo un principio de derecho constitucional, sino que una consecuencia particularizada del estado de derecho y si se dijera, también, se tendría que declarar otras cosas u otras consecuencias que tiene la misma entidad, desde el punto de vista jurídico, de aquella que tiene el sometimiento de las Fuerzas Armadas al derecho.

Manifiesta que por esa razón, se opone a que este artículo sea incluido entre los principios generales y cree, como lo han propuesto los señores Díez, Evans y Guzmán, que esta materia debe ser tratada en su conjunto, con la intervención, naturalmente, de los entendidos, vale decir, de las Fuerzas Armadas o civiles que tengan los conocimientos y la preparación suficiente como para que puedan ilustrarlos sobre el particular.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que desea hacer presente a los miembros de la Comisión que la indicación formulada por el señor Guzmán parece muy razonable y responde, desde luego, a lo que expresaron en el memorándum en el sentido de que cuando abordaran esta materia iban a proceder, escuchando a las Fuerzas Armadas y a su Estado Mayor.

Agrega que, además, le parece que por una razón de deferencia lo lógico sería tomar contacto con ellos, para lo cual podría la Mesa, si a la Comisión le parece, tomar ese contacto para saber cuál sería el procedimiento más adecuado, en concepto de ellos, si estiman que la Comisión debe considerar aisladamente esta materia y ellos hacerlo por su parte, y después reunirse a debatirla en conjunto, o en fin, conversar el procedimiento, pero parece razonable, en realidad, tomar aquel contacto, como cuestión previa.

Considera que es muy posible que ellos deseen recibir una proposición o, a la Inversa, que deseen venir a la Comisión, con el objeto de considerar en conjunto esta materia, y estima que es obvio que, una vez que la hayan considerado en conjunto, van a quedar en situación de determinar si merece o no la importancia de que figure una disposición en el Capítulo I, y, en seguida, los términos cómo habrá de establecerse esta carátula.

Añade que, en consecuencia, se atrevería a sugerir a los señores miembros de la Comisión que aceptaran la indicación del señor Guzmán y se facultara a la Mesa para tomar contacto con el Ministro de Defensa o quien corresponda, con el fin de hacerles presente que están llanos a considerar con ellos esta materia y determinar cuál sería la fórmula más adecuada de continuar adelante en este debate.

El señor EVANS señala que no tiene inconveniente en proceder en la forma como lo ha señalado el señor Presidente, dejando constancia de que no observa la incompatibilidad en que la Comisión establezca en este Capítulo I de la Constitución algunas ideas o criterios fundamentales, ya que es lo que se está haciendo respecto de materias bases de la Constitución.

Hace presente que no considera, como planteó el señor Guzmán —y del cual

discrepa abiertamente— que por el hecho de que se indiquen en la Constitución algunas bases de una institución, en este Capítulo Primero, deban abocarse inmediatamente al desarrollo del tema, por cuanto, de lo contrario, deberían abstenerse de colocar todas las bases, porque todos los temas no están desarrollados.

Agrega que si analiza el señor Guzmán todos los artículos que se han aprobado, verá que, siguiendo su tesis, tendrían que haberse abocado de inmediato al desarrollo de diversas materias que han señalado como base de sustentación del régimen constitucional a que aspiran. Es así como al decir que “El territorio de Chile se divide en regiones y su administración es funcional y territorialmente descentralizada”, se tendrían que haber abocado al tema. Señala que, siguiendo al señor Guzmán en su planteamiento inicial tampoco sería suficiente: “Chile es una república y su gobierno es democrático representativo”, y en consecuencia deberían haberse abocado de inmediato al tema, y para qué abundar en mayores ejemplos, si cada uno de los preceptos que han aprobado como bases del futuro régimen político chileno requiere un necesario desarrollo del texto constitucional.

Manifiesta que no advierte la incompatibilidad —como cuestión de orden intelectual— en señalar cuáles son, a juicio de la Comisión —está formada por ocho personas mayores de edad y a quienes se las supone entendidas en la materia—, las bases de sustentación del régimen político a que aspiran ellos y la gente que, de alguna manera, creen representar, y decir: éstas son las bases del régimen político chileno.

Considera que la base de sustentación de la fuerza pública, como entidad que debe ser considerada en la Constitución, es la que propuso el señor Silva complementada con la que a manera de artículo de reemplazo sugirió el señor Díez, y cree que no tiene nada de particular que ellos en estos artículos iniciales de la Constitución digan lo que estiman como bases de la fuerza pública del país, y desarrollen con posterioridad el tema. Estima que, al contrario, lo encuentra mejor y cree que sería preferible para el futuro del trabajo de la Comisión que se limitaran, por ahora, a esta carátula., expresión que no considera poco feliz, porque en realidad una carátula contiene muy pocas indicaciones, pero es gráfico para caracterizar este brochazo importante en el Capítulo I de la Constitución.

Señala que discrepa, también, con el señor Ovalle, en el sentido de que esta es una materia consecencial del estado de derecho, por cuanto en el mundo moderno —el señor Guzmán abundó, con mucho talento y versación, en este asunto—, todo el rol de la fuerza pública está en ebullición dentro de la ciencia política y el constitucionalismo contemporáneos, y entonces, cómo no abordar en el Capítulo I, en las bases de sustentación de los criterios importantes que se estiman esenciales para la futura constitucionalidad, la fuerza pública; cómo no decir, por último, aceptando la tesis del señor Díez, que la fuerza pública existe para la defensa de la patria, se somete al imperio del derecho y garantiza la seguridad nacional y el ordenamiento jurídico, cómo no decirlo en el Capítulo I, y cabe preguntarse por qué va a ser incompatible y por qué va a ser consecuencia del estado de derecho, si es una base de sustentación del régimen político, es elemento fundamental del régimen político que se desea estructurar; por qué tenerle miedo, entonces, a los artículos iniciales cuando, como en este caso, son ricos y conceptualmente muy felices y llenos de savia y pasibilidades de desarrollo.

Hace presente que no le importa que se consulte a las Fuerzas Armadas ahora o después, pues naturalmente, cree que deben ser consultadas, pero considera importante decirles que como una presentación de ellas en el texto constitucional —para no emplear otra vez la palabra “carátula”— se les presenta una redacción tentativa para que den su opinión, y que luego vendrá

su desarrollo. No divisa por qué no decir las cosas en que se cree, por qué tener temor de que se va a encontrar poco o de que pueda ser mucho, si por último es lo que están pensando hoy día, hombres mayores, adultos, a quienes se les cree especialistas, capaces de discernir y decidir. Expresa, por último, que esto es lo que desea que se acuerde: proponer algún texto concreto, decir que ésta es la presentación de las Fuerzas Armadas, pedirles su parecer, y en cuanto al desarrollo, ya lo verán después, pero se debe aprobar alguna base esencial para el régimen político, porque no es desarrollo de otra idea, sino la base del régimen político que debe ir en este Capítulo I, y de alguna manera las ideas de los señores Silva y Díez y las que surjan respecto de esta materia, tienen que ser recogidas, a su juicio, en este Capítulo.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que habría un camino intermedio: si realmente la mayoría de la Comisión piensa que estos conceptos son tan fundamentales como para aparecer en el Capítulo I, la solución que propone podría ser la de contemplar tales conceptos en el Capítulo I y aprobar el artículo provisionalmente, sujeto, como es natural, a la decisión que, en definitiva, se adopte al tratar todo el Capítulo de la Fuerza Pública, porque, en realidad, no se va a estudiar ahora todo lo relacionado con ella, por cuanto significaría alterar demasiado el orden que se han trazado para el desarrollo de su trabajo.

Estima, en consecuencia, que entrar ahora a consultar a las Fuerzas Armadas única y exclusivamente sobre este artículo, a su juicio, puede resultar un poco prematuro, máxime si les dirán que todavía no van a entrar a analizar el Capítulo específico de la fuerza pública.

Pregunta, en seguida, por qué si realmente hay acuerdo para contemplar una disposición en este Capítulo I, no lo hacen, entendiéndose que los términos de ella serán aprobados en forma provisional o condicionalmente y, en definitiva, sujetos a las conclusiones a que lleguen una vez que se haya abordado todo el capítulo correspondiente.

El señor EVANS acota que sería tan provisionalmente como todo lo que han aprobado.

El señor ORTUZAR (Presidente) añade que sería, incluso, más provisionalmente.

El señor OVALLE manifiesta que desea hacer una aclaración acerca de algunos conceptos vertidos por el señor Evans, quien ha hablado de que no deben tener temor. A este respecto afirma que para él no se trata de un problema de temor, sino de un problema de orden, y como entiende que ésta es una consecuencia —aquí es donde discrepa abiertamente con él— del estado de derecho, solicita que quede constancia de ello.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que desearía decir algo, porque el señor Ovalle ha expresado una opinión que, lógicamente merece la natural respuesta dentro de la relatividad de su eficacia, y agrega que él mencionó la idea de que esta disposición pudiera estar basada en un temor.

Considera que esta disposición esta propuesta dentro de la lógica que se ha seguido durante todo el tiempo, y que es señalar en este Capítulo esencial aquellas bases superfundamentales que serán la raíz de aquello que más adelante se desarrollará, y entonces, dentro de esa lógica, dada la importancia trascendental que ha tenido en todos los tiempos de la historia, y con mucha razón en esta época, como fundamento del estado de derecho, todo lo relativo a la fuerza pública, le parece que su misión esencial debe estar recogida en el Capítulo I, porque es algo sin lo cual, bien colocado, bien trazado, todo lo demás se derrumba. Añade que por eso considera, sin perjuicio de los

desarrollos que van a venir en el Capítulo propio, que debe quedar recogida en el Capítulo Primero la idea esencial que ellos tengan sobre la fuerza pública.

Prosigue diciendo que las constituciones tienen la misión, entre otras, de educar a la gente, y le asiste la certeza que si le preguntaran en la intimidad, en este momento, al General señor Pinochet qué sector de la vida pública quisiera que con más claridad tuviera sus propios deberes y no salirse de ellos, el General señor Pinochet contestaría, que, por cierto, las Fuerzas Armadas, porque si ellas no entienden bien su misión estarían perjudicados desde la más alta autoridad hasta el último de los subordinados.

Estima, entonces, que debe incorporarse un fundamento que es esencial para las propias Fuerzas Armadas, porque ellas están, precisamente, en la posibilidad de servir al país, en la misma medida que comprendan realmente su papel, y ahí está la base de su eficacia, y como se trata de que se ponen en la feliz ocurrencia que las Fuerzas Armadas, llamadas históricamente, con mucha razón, a intervenir en la vida de Chile, va a llegar un momento en que por el éxito de su misión estarán colocadas históricamente en la posibilidad de decirle al pueblo de Chile que el poder que ellas tuvieron que tomar se lo devuelven, y entonces, producida esa devolución, va a venir la Carta Fundamental a decir a las futuras generaciones cuál es la función que la fuerza pública tuvo que atender, a pesar de que no estaba en el texto de la Constitución, y por ello, ahora van a decir en la Constitución todo eso que faltaba.

El señor OVALLE señala que está de acuerdo en que se exprese.

El señor SILVA BASCUÑÁN agrega que debe expresarse, pero en el Capítulo I.

El señor GUZMÁN expresa que desea ser lo más breve posible para fijar ciertas ideas, y señala que, en primer lugar, está de acuerdo de que vaya en el Capítulo I de la Constitución un artículo respecto de este tema; en segundo término, es partidario de intercambiar opiniones con los representantes de las Fuerzas Armadas —el Estado Mayor— cuando se haya terminado el capítulo pertinente, porque cree que no tiene sentido discutir con ellos un artículo introductorio, pero sí lo tiene debatir con ellos una proposición de la Comisión que comprenda todo el tema; en tercer lugar, quiere decir, como explicación al señor Evans y a la Comisión, el por qué en este artículo observa más dificultades que en otros para abordarlo ahora. Agrega que, respecto del resto, cuando se discutieron todas las ideas básicas del memorándum, intercambiaron puntos de vista, y entonces, ya se sabía un poco sobre lo que se pensaba respecto del contenido de ellos y no les costaba mayormente poner los títulos, porque, aun cuando no se haya discutido explícitamente el resto del articulado, se sabe la inspiración, y en cambio, en lo relativo a las Fuerzas Armadas, el memorándum de ideas generales se remite a tres líneas y se dice que este tema se estudiará posteriormente. Le parece que no se ha conversado, que no se sabe lo que se piensa sobre este asunto, siendo esa la particularidad que divisa respecto de este tema y por lo cual cree que se necesita discutirlo un poco más para configurar este artículo inicial, lo que no era tan necesario en los demás artículos.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que es una función, en cierto modo, novedosa esto de la seguridad nacional y que, por lo demás, presenta dificultades.

El señor GUZMÁN agrega que lo considera, también, del mismo modo, y que si desean discutirlo en este momento, existe un punto que le parece muy importante profundizar, cual es qué se entiende por seguridad nacional, y esto lo plantea por una razón, porque no sabe si será una especie de obsesión aristotélica de su concepción cerebral, pero a él le importa mucho que en las

clasificaciones se distinga género y especie, y entonces, si resulta, por ejemplo, que el orden institucional del país o de la República es parte de la seguridad nacional, cree que no se pueden establecer como cosas separadas. Considera que este concepto de seguridad nacional, de naturaleza netamente intelectual, hay que definirlo y precisarlo, pues, distinto sería, por ejemplo, que para este concepto explícito y único invitaran a los representantes de las Fuerzas Armadas con el objeto de discutir este único tema de qué se entiende por seguridad nacional, o sea, cuando dicen seguridad nacional, saber qué están diciendo, ya que, justamente por el temor de no hacer una cosa que sea descriptiva —cree que la Constitución no puede tener este carácter—, y si se refieren a la seguridad nacional, a la defensa de la patria, al orden institucional, a la eficacia del derecho, están diciendo puras cosas válidas, pero cuando en una enumeración se mencionan varias cosas se supone que hay una que no puede ser comprensiva de las demás, sino que distinta de ellas, y entonces, la interpretación del término tiene mucho valor después.

Estima que una fórmula de redacción para este artículo sería la siguiente: "La fuerza pública se establece para garantizar la seguridad nacional y dar eficacia al derecho sometiendo su estructura y su acción al ordenamiento jurídico y ejerciendo las funciones que le encomiende la ley".

Explica que en este sentido se mueve dentro de una aproximación al problema, entendiendo la seguridad nacional como un concepto que comprenda la preservación del orden institucional de la República, pero que es una cosa que sería necesario definir. Añade que dar eficacia al derecho es una cosa distinta y separada de la seguridad nacional, diferente, por cierto, no contrapuesta, coincidente en el objetivo final, pero diferente, y la estima, como lo señalaba el señor Silva, clave de la fuerza pública, porque la fuerza pública nace, en el fondo, en gran medida, para eso, aunque históricamente haya nacido para defender la patria. Considera que, desde el punto de vista constitucional, la estructura de la sociedad nace para eso, porque la finalidad de la sociedad es el bien común y el instrumento para el bien común es el derecho, el cual se asegura por la fuerza, de modo que para él, en la línea más recta, inmediata de las finalidades de la sociedad aparece la fuerza pública, eso lo capta como algo distinto.

Concluye que, en síntesis, si entraran a discutir este artículo, quisiera que intercambiaran opiniones sobre qué entienden por seguridad nacional, y cree que sería conveniente que este concepto lo analicen, en conjunto, con las Fuerzas Armadas, para fijar, primero, la clave de este nuevo concepto y después moverse en la redacción sobre esa base.

El señor SILVA BASCUÑÁN señala que en cuanto a la consulta a las Fuerzas Armadas, estima que siempre es muy conveniente, y con mayor razón, en este caso, y cree que hay dos maneras de consultarlas: una, que es apropiada y la otra, que es inapropiada, tanto para las Fuerzas Armadas como para la Comisión.

Explica que la manera apropiada es que la Comisión reciba a quienes, en su calidad de especialistas o por cualquiera otra circunstancia, fueren encargados por las Fuerzas Armadas para que vengán a dialogar sobre el concepto de "seguridad nacional". Considera altamente importante que las personas, de la jerarquía que sean, que las Fuerzas Armadas estimen apropiadas para que vengán a exponer este tema, sean recibidas por la Comisión, y en cambio, lo que no le parece apropiado es que, en relación con este tema, ellos tuvieran un contacto oficial ya sea con el señor Presidente de la Junta de Gobierno o con la Junta, respecto de la redacción de este artículo, porque eso sería terriblemente dañino tanto para el prestigio de las Fuerzas Armadas como para el de la Comisión, pues a cualquiera conclusión que lleguen, podría ser, de alguna manera considerado, en un sentido u otro, consecuencia de ese

contacto, motivo por el cual propone que a la mayor brevedad, se le pida a las Fuerzas Armadas que envíen a la Comisión la gente más apropiada, pero que no tengan con ese propósito ese otro tipo de contacto, que le parecería altamente perjudicial, tanto para las Fuerzas Armadas como para la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que él va a un poco más allá, porque, en realidad, consultarlas en esta etapa, solamente para el efecto de considerar un concepto o un artículo, le resulta un poco prematuro, además de que este artículo no va a ser definitivo y que después entrarán a analizar a fondo todo el Capítulo de las Fuerzas Armadas. Agrega que se imagina que a los representantes de las Fuerzas Armadas, cuando estén presentes en la Comisión, les dirán que todavía no han estudiado el Capítulo de las Fuerzas Armadas y que no saben todavía cuáles serán los preceptos que se contemplarán, pero que desean establecer un artículo de carácter general en el Capítulo I.

El señor GUZMÁN manifiesta que eso lo rechazó como opción, ya que lo que sugiere es invitar a los representantes de las Fuerzas Armadas para discutir el concepto de la seguridad nacional, no a discutir un artículo, sino que a discutir, a conversar sobre un concepto nuevo, que ellos han estudiado tanto o más que la Comisión —se atreve a pensar que más—, siendo, entonces, la invitación para expresarles que, como este es un concepto clave, básico de todo el tema, desean discutirlo y conversarlo con ellos, saber cómo ven ellos este concepto. Reitera que rechaza la idea de discutir un artículo, pues le parece grotesco invitarlos para discutir un solo artículo, pero que distinto es invitarlos para discutir un concepto —así como han invitado a Profesores de Derecho Constitucional para que les den a conocer puntos de vista generales sobre diversos temas—, a conversar sobre el tema de la seguridad nacional y nada más.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que es difícil, en realidad, formular esa invitación y, al mismo tiempo, no referirse a cuál va a ser el rol de las Fuerzas Armadas, cuyos personeros van a tener, naturalmente, interés en abordar todo el problema relativo a los Institutos Armados.

El señor DIEZ estima que podrían abordar el problema en el tema teórico, y manifiesta su acuerdo con el señor Guzmán en el sentido de que es una labor intelectual antes que una labor constituyente, y para realizar esa labor intelectual, debe pedirse a las Fuerzas Armadas que designen a sus representantes más autorizados para que vengan a discutir el tema de la seguridad nacional a la Comisión.

El señor EVANS considera interesante establecer qué es la seguridad nacional a juicio de las Fuerzas Armadas.

El señor OVALLE estima que eso les aclara bastante más la idea para la disposición respectiva.

El señor EVANS añade que, a lo mejor, después de oír a las Fuerzas Armadas, resulta que el artículo quedaría: "Corresponde a la fuerza pública preservar la seguridad nacional", y puede ocurrir que el respeto al Derecho, que el respeto a la institucionalidad vigente, que la conservación del orden público interno, que la conservación de la seguridad interior, todo esto, forme parte de la seguridad nacional.

El señor SILVA BASCUÑÁN opina que basta con escuchar lo que entienden por "seguridad nacional", y a su juicio, sería interesante que, en ese momento, no les dieran a conocer ningún texto, sino que, simplemente, se limitaran a escucharlos sobre lo que entienden por seguridad nacional, ya que ellos,

también, son especialistas en esta materia.

El señor DIEZ estima que en eso están absolutamente de acuerdo.

El señor ORTUZAR (Presidente) propone, si le parece a la Comisión, invitar a los representantes de las Fuerzas Armadas para una próxima sesión, que se acordará de común acuerdo con ellos, con el objeto preciso de considerar el problema de la seguridad nacional, sobre lo que ellos entienden por seguridad nacional, y naturalmente, que deberán advertirles que esto tiene su razón de ser en que la Comisión ha estimado conveniente contemplar un precepto en el Capítulo I, siendo necesario señalar esta circunstancia.

El señor DIEZ concuerda en que debe señalarse esa circunstancia, porque, de otra manera van a entender, poco menos, que están abocados al Capítulo de la Fuerza Pública, lo que no es efectivo.

El señor SILVA BASCUÑÁN estima adecuado, entonces, no proponer ningún texto todavía, sino señalarles que se va a disponer un artículo en el Capítulo I sobre la Fuerza Pública y que desearían conocer sus opiniones sobre lo que es seguridad nacional y demás aspectos fundamentales.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que, con la anuencia de la Comisión, se adoptará este acuerdo, haciendo presente, a la vez, que el señor Ovalle no es partidario de contemplar una disposición como ésta en el Capítulo I.

El señor DIEZ entiende que el señor Ovalle está de acuerdo en esta reunión con los representantes de las Fuerzas Armadas, pues no se trata de analizar la disposición que iría en el Capítulo Primero.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara aprobada la proposición de la Mesa.

El señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta que como último punto de este Capítulo I —aparte la redacción que se le dé— debería venir un artículo relativo a la materia que propuso incluir el señor Evans, disposición extraordinariamente rica en su contenido y en sus consecuencias, esto es, poner de relieve que toda la preceptiva de la Constitución debe ser respetada, tanto por las autoridades que ella establece como por los gobernados, porque hay gente que estima que sus preceptos rigen exclusivamente para los gobernantes y no para los gobernados, o para un determinado grupo de gobernantes y no para todos ellos.

Agrega que, por eso, como broche de este Capítulo I, —que, también, es obvio, por cierto— puede ser útil un precepto que ponga de relieve que todo el texto de la Constitución rige, simultáneamente, con su pleno vigor para todos los órganos que ella consagra, para todas las personas y los cuerpos gobernados.

El señor EVANS considera que esta materia es muy rica e importante y la había propuesto como un artículo final en el Capítulo I, el último de él, como coronando dicho Capítulo, tratándose, en suma, de un precepto que sugirió en su proyecto, que es, sintéticamente, lo que ha dicho el señor Silva.

Añade que, naturalmente, como lo manifestó, éstas son ideas, no es un artículo ya redactado, y lo que le interesa es que se termine el Capítulo I expresando la obligatoriedad de la Constitución y de sus preceptos para gobernantes y gobernados, pero la forma de decirlo es materia de muy amplia discusión.

Estima que por lo avanzado de la hora, no progresarán mucho en este aspecto, y por eso, pide que se continúe el jueves próximo, iniciando la sesión con un



debate sobre la procedencia de este artículo y su contenido.

Reitera que, a su juicio, sería buena coronación de un capítulo preliminar un precepto de tal naturaleza.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que se atrevería a pedirles que, junto con esa materia, resolvieran sobre si van a consagrar o no algún artículo acerca de un asunto al que se refirió el señor Díez en sesiones anteriores —que él comparte— y que, a su modo de ver, dada su importancia, debe figurar en el Capítulo I. Añade que se trata de lo que él llamó “La sistemática del orden público económico”, si no recuerda mal, y debe resolverse, entonces, si van a establecer algo respecto de cuál es el papel del Estado en lo económico.

Considera que se trata de un tema muy importante, motivo por el que le parece que sería conveniente, por lo menos, que lo meditaran para considerarlo junto con la proposición del señor Evans, porque en su concepto, si dan solución a estos dos problemas que se hallan pendientes, el Capítulo I quedará, en cierto modo, completo.

Sugiere, en seguida, levantar la sesión y continuar el debate en la del jueves próximo.

El señor SILVA manifiesta su acuerdo, salvo que las Fuerzas Armadas sean invitadas para esa oportunidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que será imposible la concurrencia de los representantes de las Fuerzas Armadas el día jueves próximo, y con el asentimiento de la Sala procede a levantar la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,  
Presidente.

RAFAEL LARRAÍN CRUZ,  
Secretario Subrogante.

## **REPÚBLICA DE CHILE**

### **ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE**

#### **SESIÓN 53ª, CELEBRADA EN 11 DE JULIO DE 1974**

1. —Integración de la Subcomisión encargada del estudio de lo contencioso administrativo
2. —Nulidades de derecho público. Resoluciones acordadas bajo presión o fuerza. (Actual artículo 23)
3. —Obligatoriedad y observancia de los preceptos constitucionales. (Art. 7º)  
Se aprueba la siguiente norma: "Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de los distintos órganos de autoridad como a toda persona, institución o grupo. La infracción de este precepto generará las responsabilidades y sanciones que determinen la Constitución y la ley".
4. —Indicaciones para redactar el precepto relativo a la Fuerza Pública.
5. —Debate acerca de una petición del señor Ovalle en orden a presentar por escrito las disposiciones que, a su juicio, debe contener el Capítulo Preliminar de la Constitución, ya aprobado

La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de los señores Sergio Díez Urzúa, Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Jorge Ovalle Quiroz y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúa de Secretario subrogante, el señor Rafael Larraín Cruz.

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

Da cuenta, en seguida, que ha citado para el día de mañana, a las personas que integrarán la Subcomisión encargada de estudiar los problemas relativos a lo contencioso-administrativo, que son las siguientes: Ricardo Martín; Sergio Gaete, Urbano Marín, Rolando Pantoja, Manuel Daniel, Eduardo Dagnino, Hugo Alfonso y Eduardo Soto. Todos ellos, agrega, han manifestado su conformidad en colaborar con la Comisión Constitucional.

Señala que en esa oportunidad les dará a conocer las opiniones que se han intercambiado en la Comisión, a fin de que, a la brevedad posible, puedan elaborar un informe preliminar relativo a los principios que en aspectos contencioso-administrativos deben figurar en la Carta Fundamental, para que luego se aboquen, también, al estudio de la organización judicial que tendrá a su cargo esta materia y que, en principio, de conformidad a lo conversado en sesiones anteriores, serán los propios tribunales de justicia.

En seguida, señala que corresponde seguir ocupándose del Capítulo I del proyecto de Constitución Política del Estado, y específicamente de una indicación formulada por el señor Silva, cuyo texto es el siguiente:

“Toda resolución acordada por un órgano público, a requisición de un ejército, de un jefe al frente de fuerza armada o de alguna reunión del pueblo que, ya sea con armas o sin ellas, desobedeciese a las autoridades, es nula de pleno derecho y no puede producir efecto alguno”.

El señor DIEZ expresa que ha estado estudiando el actual artículo 23 de la Constitución para formarse una idea sobre su establecimiento. Agrega que el precepto nació en la Constitución de 1833 y que el mejor comentario que sobre él existe es el de don José Victorino Lastarria, quien sostuvo que el artículo era inútil, porque cuando ya la requisición de las Fuerzas Armadas o del pueblo ha logrado imponerse pueden suceder dos cosas: que la revuelta sea apoyada y, en consecuencia, triunfe; o que el pueblo tenga que obedecer, porque se ha consolidado el poder en manos de los revoltosos; o que éstos sean sometidos por la ley, en cuyo caso la autoridad volverá a recuperar su imperio, teniendo ella la facultad de dejar o no sin efecto los acuerdos que adoptó. De manera que la considera, una disposición más bien perturbadora e inútil.

Manifiesta a continuación que en la revisión de las Constituciones extranjeras como la Argentina, de Estados Unidos, de Italia, de Alemania, de China, de la Unión Soviética, de Colombia, de Francia, de Ecuador, de Guatemala, de Bolivia y de España, no existe disposición alguna que contenga este concepto o uno análogo. En la única Constitución que se ha encontrado algo es en la peruana de 1834, que fue dictada en la época de la chilena de 1833. En su artículo 174 aquélla dispone: “Es nula de derecho toda resolución del Congreso o de alguna de sus Cámaras, o del Poder Ejecutivo, con acuerdo o sin él, del Consejo del Estado, en que interviniere coacción ocasionada por la fuerza pública o por el pueblo en tumulto”. Esta Constitución, señala, fue declarada insubsistente en Perú en 1839, sin saber lo que el término “insubsistente” significa.

Después de analizar esos estudios de la legislación comparada, como también, las razones por las cuales se creó este precepto, estima que no debiera

incluirse en la Constitución una disposición semejante.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que, a su juicio, todo acto de una autoridad, incluso en materia de Derecho Público, que no sea libre y espontáneamente realizado, sino el producto de una coacción, no puede ser válido.

Le agradecería escuchar opiniones sobre este particular, partiendo de la base de que esta coacción o fuerza debe tener todas las características necesarias para ser determinante del acto de la autoridad, de acuerdo a los principios generalmente aceptados.

El señor DIEZ señala que evidentemente es así, ya que no hay consentimiento de la persona que, según la ley debiera darlo, cuando la fuerza es de tal naturaleza que la priva de la elemental alternativa de poder elegir entre el mal que motiva la fuerza y el concluir el acto jurídico. Por ello, sin duda considera razonable lo dicho por don José Victorino Lastarria, en el sentido de que esta disposición es inútil, porque si la revuelta triunfa, se va a cumplir la ley como se han cumplido todos los decretos leyes; y si la revuelta es sofocada, la misma autoridad que dictó la orden será restablecida en todo su poder. Y es ella la que tendrá que decidir si el acto lo va a mantener, modificar o anular.

En su opinión influye mucho el hecho de que ninguna Constitución contemporánea incluya una disposición de esta naturaleza.

El señor EVANS recuerda que cuando se inició la discusión de este precepto, señaló su adhesión a que nuevamente figurara en la Constitución, ya que su mantención descansaba más bien en el respeto a una expresión de tradición histórica-constitucional chilena. Es un precepto que, según entiende, viene de la Constitución de 1828, aún cuando el señor Díez dice que proviene de la Carta de 1833. En todo caso, el precepto tiene una tradición que ya ha sido reconocida —por así decir— en tres Constituciones, por lo que no le inquieta que la norma se mantenga o no. En cambio, sí es partidario de consagrar una disposición que estableciera que el acto de órgano público no ejecutado libremente es nulo. Tal disposición podría incorporarse en la norma sobre las nulidades de Derecho Público; o en aquella que señala los requisitos de validez del acto de autoridad o de Derecho Público, o entregándole a los tribunales de justicia, la posibilidad de declarar nulo el acto de autoridad que no ha surgido a la vida del derecho con entera libertad.

En síntesis el señor Evans aspira a que haya en la Constitución un texto expreso que habilite al Poder Judicial, el día de mañana, para declarar nulo, por falta de un requisito de validez, un acto de autoridad que no haya surgido a la vida del derecho en forma libre, en reemplazo de la disposición del actual artículo 23 de la Constitución.

El señor SILVA BASCUÑÁN se inclina por mantener el precepto actual del artículo 23 por esa razón de tradición señalada por el señor Evans. En seguida, porque no ha producido, como también lo señalara él mismo en la sesión anterior, ninguna dificultad. Y en tercer lugar, porque la argumentación del señor Díez no lo convenció porque sólo tiene fuerza si acaso se trata de afectar con la resolución a todo el ordenamiento jurídico general; ya que no se puede exagerar el carácter unitario del Estado y suponer que el problema constitucional, en un momento dado, puede estar referido sólo a un sector del territorio, o bien sólo a un determinado poder. Esa es una argumentación muy general que abarca el resultado final, total, de que un ordenamiento jurídico caduca totalmente y es reemplazado por otro que deje confirmado lo que se hizo mal.

En seguida, expresa que el señor Evans, al proponer que esta materia quede

en el artículo referente a las nulidades, reafirma su primitiva proposición en cuanto a que el precepto en debate se incluya dentro del capítulo, destinado a regir las bases de una sistemática en materia de nulidad. Sin embargo, cree que es peligroso, por las razones dadas en sesiones pasadas, establecer el requisito de libertad o consentimiento como exigencia general del valor de todos los actos de la autoridad, porque entonces se entraría a un proceso de debilitar la autoridad al discutir sobre la libertad misma del acto.

En su opinión, mantendría tal como está el precepto actual de la Carta Fundamental y agregaría sólo la figura del secuestro o una semejante, pero muy determinada y precisa.

El señor DIEZ insiste en que habría que suprimir el artículo, pues, con posterioridad al estudio que ha realizado, ha llegado a la convicción de que él es inútil y sólo responde a una tradición histórica. Ya se ha declarado, agregó, un estado de derecho y que las instituciones funcionan, por lo que lo relativo a la fuerza, no vale la pena incluirlo, tal como lo han estimado todas las Constituciones modernas.

Considera que los actos de autoridad adoptados por presión o fuerza ejercida por terceros es una materia de derecho penal, ya que trata de perturbar el libre funcionamiento de los poderes públicos, en tanto el orden jurídico se mantiene integro, y si no es así, el artículo en debate es ilusorio.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda en la conveniencia de suprimir el artículo, porque además de compartir la opinión del señor Silva Bascuñán en cuanto a que el día de mañana pueda darse un acto de violencia o de presión que afecte únicamente a un órgano o a una autoridad determinada, especialmente cuando esto puede ocurrir en un sector del territorio, lo que no implica una transformación del régimen de gobierno imperante; le parece que la disposición tiene un defecto, ya que está demasiado limitada a causas específicas y, evidentemente, excluye otras; y como es muy difícil hacer una enumeración taxativa de todos aquellos hechos que podrían constituir actos de violencia que anularan una resolución, le parece preferible eliminarlo, sobre todo en el entendido de que es un principio jurídico de derecho público generalmente aceptado el de que los actos de autoridad, para que tengan validez, deben ser libres y espontáneos. Decirlo expresamente tiene también el inconveniente que se analizó en sesión anterior de que el día de mañana podría estimarse que un acto de presión proveniente de un organismo de base, de un partido político o de organizaciones intermedias pudiera, hasta cierto punto, estimarse como que está privando de espontaneidad o de libertad a la autoridad que adopta la resolución.

Por estas razones —que más bien las expone a título personal, a fin de que de ellas quede constancia en actas y no se les atribuya otra intención—, cree conveniente suprimir la indicación y el actual artículo del texto constitucional.

Consulta a la Comisión sobre si hay acuerdo para rechazar la indicación propuesta por el señor Silva Bascuñán.

—Así se acuerda.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente) declara que corresponde ocuparse del artículo 13 propuesto en la indicación para el Capítulo I por el señor Evans y de una indicación sobre la misma materia del señor Silva Bascuñán.

El artículo 13 propuesto por el señor Evans y que pasaría a ser 7º, dice así:

“Los preceptos de este Capítulo Preliminar obligan a todos los habitantes de la República, y su observancia y cumplimiento en la legislación y en todos los

actos de las autoridades políticas, administrativas y judiciales constituyen obligación primordial para el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Intendentes Regionales y Provinciales, el Contralor General de la República, los Tribunales de Justicia y los titulares e integrantes de las demás autoridades y magistraturas que establece esta Constitución.

Cualquier infracción de esa obligación comprometerá la responsabilidad política y penal de la autoridad o funcionario y constituirá atropello de la Constitución y abuso de poder”.

La indicación formulada por el señor Silva, dice:

“Los preceptos de esta Constitución deben ser respetados y cumplidos tanto por los titulares o integrantes de los distintos órganos de autoridad en el ejercicio de sus respectivas funciones como por todas las personas o grupos sometidos al ordenamiento jurídico chileno.

La infracción de este precepto generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley”.

El señor GUZMÁN advierte que, en todo caso, este artículo pasaría a ser 8º, ya que se dejó pendiente el artículo 7º, que se refiere a la fuerza pública.

El señor DIEZ solicita a la Comisión, como método de trabajo, no dejar en blanco ningún artículo, en atención a que la labor a que está abocada la Comisión corresponde a un primer informe y, en consecuencia, está sujeta a revisión. Sugiere aprobar un artículo 7º, dentro de las redacciones que se han propuesto, a fin de tener un texto completo, el cual se revisará cuando se trate la materia específica referente a la fuerza pública. Mientras tanto, agregó, la Comisión debe elaborar un texto sistemático y completo.

El señor SILVA BASCUÑÁN señala, en general, estar de acuerdo con la observación del señor Díez. Cree, sin embargo, que es esencial considerar en el Capítulo I de la Constitución lo relativo a la fuerza pública. Le parece que por excepción se debe, en este caso, dejar un artículo en blanco para destinarlo, más tarde, a esta materia, tanto más cuanto que lo referente a la fuerza pública se considerará próximamente cuando se escuche a las personas que se ha pensado invitar.

El señor DIEZ manifiesta ser partidario de pronunciarse sobre el artículo referente a las Fuerzas Armadas a pesar de la transitoriedad que él puede tener, ya que en último término la Comisión deberá dialogar con los jefes de las Fuerzas Armadas.

Los señores ORTUZAR (Presidente) y EVANS concuerdan con los señores Díez y Silva.

El señor GUZMÁN sugiere, a fin de no demorar la discusión del artículo relativo a la fuerza pública, se invite para una próxima sesión a las personas que la Comisión acordó, para discutir el tema de la “seguridad nacional” e inmediatamente después de ese debate e intercambio de puntos de vista se proceda a la redacción del artículo.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que llamó telefónicamente al señor Ministro de Defensa Nacional para solicitarle una audiencia, pero en ese mismo instante se producía el cambio de gabinete. De manera que no le pareció oportuno insistir mientras no asumiera el nuevo Ministro. Por ese motivo no se ha formalizado la entrevista.

Expresa que, a su juicio, no hay inconveniente en abordar el tema de la fuerza

pública, en carácter provisional, en este artículo. Incluso, estima que la entrevista con los representantes de las Fuerzas Armadas sería más útil, más conveniente, cuando se analice todo el Capítulo relativo a la Fuerza Pública. Entonces, agregó, será el momento oportuno para estudiar el concepto de "seguridad nacional" y, probablemente, a raíz de ese debate, en que se les dará a conocer el artículo provisional, que ya se habría aprobado, se puedan modificar sus términos.

El señor DIEZ respondiendo al señor Guzmán considera que no es incompatible que los miembros de la Comisión tengan un intercambio de opiniones con los miembros de las Fuerzas Armadas, y expresen su personal juicio sobre el papel que tiene que desempeñar la fuerza pública. El artículo que en definitiva se apruebe puede ser modificado por las informaciones que se reciban de las Fuerzas Armadas; pero parece lógico que se parta, en la discusión, por la opinión que prevalece en la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) insiste en que no cree conveniente invitar a representantes de las Fuerzas Armadas, nada más que para tratar el concepto de "seguridad nacional" sin estar bien compenetrados de todo lo que va a ser, en opinión de la Comisión, el, Capítulo de la Fuerza Pública, porque, en un momento dado, se tendrá que entrar a abordar, por la forma del debate, materias que ni siquiera se han considerado.

El señor EVANS concuerda con el señor Ortúzar. Estima que a los representantes de las Fuerzas Armadas les interesará saber en qué contexto estará inserto el artículo que se propone sobre la fuerza pública y que se ha redactado en el Capítulo Preliminar de la Constitución que establece las bases del régimen político chileno.

El señor ORTUZAR (Presidente) suspende la sesión a fin de realizar una visita en pleno al Ministro de Justicia, don Gonzalo Prieto, con motivo de su alejamiento del cargo de Secretario en esa Cartera.

En seguida, se reproducen las indicaciones que se han presentado relativas a la fuerza pública.

1.— Del señor Silva Bascuñán.

"Artículo. . .— La fuerza pública se establece para dar eficacia al derecho y se somete a él, sirve en la conservación del orden interior y resguardo de la seguridad exterior de la República, y garantiza el pleno y libre ejercicio de las atribuciones que competen a los órganos del Estado y el cumplimiento de sus resoluciones".

2.— Del señor Díez.

"Artículo. . .— Las Fuerzas Armadas se establecen para la defensa de la Patria, son esenciales para la seguridad nacional, dan eficacia al derecho y garantizan el orden institucional de la República".

3.— Del señor Guzmán.

"Artículo. . .— La fuerza pública se establece para garantizar la defensa de la Patria y la seguridad nacional, y para dar eficacia al derecho; se somete en su estructura y acción al ordenamiento jurídico, y ejerce las atribuciones que le encomiende la ley".

En seguida, se acuerda facultar a la Mesa para que tome contacto con el señor Ministro de Defensa Nacional, con el objeto de hacerle presente la necesidad de que los representantes de las Fuerzas Armadas expongan ante esta Comisión de Reforma Constitucional el rol que ellas deben tener en el nuevo

orden constitucional y en la seguridad nacional.

—Entre tanto se acuerda suspender la discusión de esta materia.

A continuación, prosigue el estudio de los artículos propuestos por los señores Evans y Silva Bascuñán relacionados con la fuerza obligatoria de los preceptos constitucionales, que ya se han transcrito.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que en la indicación de la Mesa figura un artículo final, que en cierto modo, guarda relación con las proposiciones anteriores. Su texto es el siguiente:

“Es deber primordial del Gobierno y de las autoridades que esta Constitución establece, cumplir los fines y deberes del Estado y demás preceptos del Capítulo Primero.

Su infracción constituye abierta violación de la Constitución y abuso del poder”.

El único concepto distinto que aparece en la disposición que como artículo 9º propuso la Mesa, en relación con las indicaciones de los señores Evans y Silva, es el que se refiere a la obligación que le asiste al Gobierno y a las autoridades de cumplir los fines y deberes del Estado.

El señor SILVA BASCUÑÁN explica que al proponer el texto de su indicación no pretende otra cosa que seguir la idea del señor Evans. Ella no tiene más cambio que darle un carácter más general a la disposición. En seguida, no sólo hacerla extensiva a los artículos del Capítulo Preliminar, sino a todos los preceptos de la Constitución, colocando sus normas en un plano de igualdad y de fuerza obligatoria tanto frente al gobernante como al gobernado, para que cada uno en su respectiva órbita se sientan igualmente comprometidos con la Constitución.

Además, agrega, este precepto persigue uno de los objetivos de toda Constitución escrita: la educación cívica, asignatura que sirve para explicar la esencia de la Constitución. Este precepto es más bien un mandato que tiene un sentido docente que al fin y al cabo es un elemento básico en su régimen constitucional: el propósito de todos de contribuir al interés general entendiendo el espíritu y la letra de los preceptos que esta Constitución establecerá.

El señor EVANS declara que le satisface la proposición del señor Silva, porque su idea central recoge la gran inquietud que tenía en el sentido de que faltaba en el texto constitucional un precepto expreso que colocara en un plano de igualdad frente a la Constitución, al gobernante y a los gobernados, al administrador y a los administrados. Los administrados y gobernados también deben acatamiento a la Constitución, y eso no parece desprenderse o no está claramente establecido en el texto vigente del año 1925, agregó el señor Evans.

Sin embargo, expresa que modificaría la redacción propuesta por el señor Silva, para reducir un poco más la literatura del precepto y hacerlo más sencillo. Propone decir: “Los preceptos de esta Constitución obligan. . .”, en lugar de “serán respetados y cumplidos”, porque ello es más expresivo y comprensivo. Entonces, la disposición quedaría: “Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de los distintos órganos de autoridad —borraría “en el ejercicio de sus respectivas funciones”— como a todas las personas o grupos”. Punto. Porque decir “personas o grupos sometidos al ordenamiento jurídico chileno” podría abrir el día de mañana una válvula de escape como para que se dijera, por ejemplo, que la Iglesia Católica no está sometida al ordenamiento jurídico chileno o que por razones de



legitimidad de los actos del Gobierno debe excluirse de su legislación a determinadas personas o grupos.

En definitiva, propone redactar el artículo en la siguiente forma:

“Los preceptos de esta Constitución obligan, tanto a los titulares o integrantes de los distintos órganos de autoridad, como a todas las personas o grupos.

La infracción de estos preceptos generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley”.

El señor DIEZ expresa su acuerdo con la redacción del artículo basado en el texto del señor Silva y las modificaciones propuestas por el señor Evans porque coinciden absolutamente con su modo de pensar.

Si bien la idea del texto original propuesto por el señor Evans, agregó el señor Díez, responde al criterio general de la Comisión, lo considera demasiado específico. A la primera lectura da la impresión de que sólo los preceptos del Capítulo Preliminar obligan a todos y no al resto de la Constitución. Además, tiene una especificación al final que puede llevar a interpretaciones dudosas, cuando establece que cualquiera infracción a esta obligación comprenderá responsabilidades políticas y penales de las autoridades, cuando en verdad no cualquier infracción a la Constitución compromete las responsabilidades políticas que tiene el órgano de Poder.

Cuando se estudie lo relativo al juicio político, se abordará lo concerniente a las responsabilidades de las demás personas, pero sostiene que no puede ser cualquier infracción que dé lugar a él.

El señor ORTUZAR (Presidente) concuerda con lo sugerido por el señor Díez en cuanto a aceptar lo propuesto por los señores Silva y Evans, no obstante que parte del precepto está contenido ya en el artículo 1º, al establecer que en Chile hay Estado de Derecho y que las potestades estatales y las autoridades públicas someten su acción a la Constitución y a toda norma dictada conforme a ella. Pero hay dos conceptos que no están comprendidos en el artículo 1º: el que dice relación con la fuerza obligatoria de la Constitución respecto de los gobernados, y el relativo a la sanción que debe tener toda infracción a la Constitución. Le parece que estos dos aspectos justifican la disposición, no obstante que en parte resultaría en cierto modo redundante.

El señor DIEZ estima, además de las razones dadas por el señor Presidente, que el precepto establece indirectamente el principio de la jerarquía constitucional por sobre la ley, porque obliga al Poder Legislativo a someterse a las normas constitucionales. Es una forma expresa de establecer la jerarquía constitucional, y por eso aprueba el artículo.

El señor EVANS señala que el señor Díez tiene tanta razón en su afirmación, que él, incluso, en su indicación, empleaba la expresión “la legislación debe someterse a los preceptos constitucionales” con lo que establecía el orden jerárquico de las normas de Derecho.

El señor DIEZ insiste en que en este artículo está claramente especificada la jerarquía constitucional, porque todos los órganos de autoridad, o titulares o integrantes de los entes generadores de la ley, tienen que someter su acción a la Constitución. De manera que este es el artículo de donde se va inferir toda la jerarquía y la supremacía de la Constitución.

El señor OVALLE expresa que, a su juicio, el artículo tal como se ha propuesto, aparece, como el resto del Capítulo I, un tanto desordenado en lo que se refiere al desarrollo completo del significado de los conceptos que allí se

estampan. Por esa razón, ha propuesto una redacción distinta a los preceptos que anteriormente ha aprobado la Comisión.

Sin embargo, la idea que ahora se debate estaba consignada en esas proposiciones que antes había formulado, y por eso es que no puede oponerse a ella de ninguna manera.

En efecto, recuerda haber formulado una proposición semejante, en cuanto a contenido, porque le parecía que la raíz, en el desarrollo de todo Estado de Derecho, estaba precisamente en la norma que ahora se discute, es decir, en el hecho de que la Constitución sea obligatoria para todos los habitantes de la República. Pero, a juicio del señor Ovalle, no es sólo la Constitución la que debe ser obligatoria para todos los habitantes de la República, sino que también toda norma dictada conforme a ella obliga por igual a todos los habitantes de la República. La razón nace del propio concepto de ley, que debe ser general, abstracta y obligatoria por igual para todos los que habitan el territorio nacional. Por eso así lo propuso.

La jerarquía constitucional está resguardada en una norma que es consecuencia de ésta y que ya está estampada entre aquellas que se han aprobado, en que se dispone que los gobernantes y las autoridades deben actuar con las facultades y dentro de los límites que la Constitución y las leyes les señalan. Desde el momento en que así deben hacerlo, la jerarquía constitucional fluye como natural consecuencia. Pero comprende perfectamente que esas ideas no cuadran con la estructura que la mayoría de la Comisión le ha dado al Capítulo I. Cuadran más bien con un desarrollo distinto, que era el que él le había dado.

A pesar de estas observaciones, que dicen relación con un planteo general distinto del Capítulo I, por el hecho de estar de acuerdo, como es lógico, con la idea que se debate, le parece acertado que se contemple en la forma en que la han expresado los señores Díez y Silva.

El señor GUZMÁN sugiere agregar a las expresiones "personas o grupos" la palabra "instituciones", porque, en verdad, el término "grupos" tiene una acepción no muy precisa. Aunque se ha ido precisando en el transcurso de los años por la Ciencia Política, "grupo" todavía no comprende a "institución". Hay ciertas instituciones que podrían sentirse no involucradas dentro del concepto de "grupo".

—Se acepta la proposición del señor Guzmán, dejando constancia que en el criterio del señor Ovalle la palabra "grupo" comprende a las "instituciones".

El señor GUZMÁN pregunta, en seguida, si el precepto que se está aprobando no haría innecesario, porque de alguna manera lo absorbería, lo dispuesto en el artículo 1º en cuanto a que "las potestades estatales y las autoridades públicas someten su acción a la Constitución y a toda norma dictada conforme a ella".

Se inclina, sin embargo, por el artículo en debate, pero cree que, en ese caso, no tendría sentido mantener, en el artículo 1º, la parte a que se ha referido, porque le parece absorbida por éste, el que, además, alcanza otros aspectos.

El señor SILVA BASCUÑÁN considera que no es repetitivo este artículo, porque su esencia es la igualdad de la obligación en cuanto a la fuerza de la Constitución sobre los órganos y sobre las personas.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que este artículo es una explicitación de lo que debe ser el Estado de Derecho. La disposición quedaría redactada en forma trunca si se dijera nada más que "En Chile hay Estado de Derecho".

El señor DIEZ advierte que no le incomodan las repeticiones, si es que ellas tienen un sentido. En este caso, tiene el sentido de la comparación: la norma se aplica tanto a unos como a otros. Si se dijera que "Los preceptos de esta Constitución obligan a los titulares o integrantes de los distintos órganos de autoridad" se estaría repitiendo el concepto; pero si se pone, como elemento de comparación, que obliga tanto a este como al otro, se deja absolutamente en claro, no sólo para los fines constitucionales, sino también para los fines didácticos de la Carta Fundamental, la igualdad frente a la obligatoriedad de la Constitución que corresponde tanto a los gobernantes como a los gobernados. El señor OVALLE señala que le parece más preciso referirse a los "habitantes de la República" que a las "personas, instituciones o grupos". Desde el momento en que todos los habitantes están obligados a respetar la Constitución y las leyes, y es hacia ellos a quienes preferentemente se dirige, lo están también en su calidad de miembros de cualquier grupo, sea un grupo organizado o no, jerarquizado o no. Obligando directamente a los habitantes de la República, se obliga a cualquiera institución de que formen parte los habitantes.

El señor ORTUZAR (Presidente) expresa que la indicación del señor Ovalle tiene una ventaja, ya que limita la obligación a los que realmente están en el territorio de la República. Porque de otra manera podría preguntarse, ¿qué se ha pretendido con obligar a todas las personas, instituciones o grupos? Obviamente, que sería a todos los que están en el territorio de la República.

El señor GUZMÁN es partidario de redactar el precepto diciendo: "... personas, instituciones o grupos sometidos al ordenamiento jurídico chileno" propuesta por el señor Silva. En verdad, no es partidario de suprimirla, porque la considera, desde el punto de vista de la redacción, acertada y más armoniosa.

El señor SILVA BASCUÑÁN estima que la palabra "habitantes" es de una calidad que no tiene suficiente riqueza jurídica como para hacer presente todo lo que se quiere decir en la disposición que se debate.

Además, la Constitución puede obligar a personas que no estén, en un momento dado, dentro del territorio de la República.

Se crea, en concepto del señor Silva, una seria ambigüedad si se emplea la palabra "habitantes", afirmación en que concuerda el señor Díez.

El señor OVALLE pregunta si podría sostenerse que un habitante de la República no está sometido al ordenamiento jurídico chileno. Se trata, agregó, de que todos los que habiten dentro del territorio chileno están sometidos a su ordenamiento jurídico.

El señor EVANS manifiesta que la razón que tuvo para proponer la supresión de la frase "sometidos al ordenamiento jurídico chileno" fue la de que alguien podría sostener el día de mañana la ilegitimidad de todo o parte de ese ordenamiento y decir que, en razón de esa ilegitimidad, que el habitante, persona, grupo o institución sostiene, no lo obliga y, en consecuencia, no lo obliga al acatamiento de la Constitución. Estima que mantener la expresión entraña un requisito para ser obligado por la Constitución, lo que, a su juicio, es inaceptable.

El señor DIEZ considera que es más absoluto expresar, en forma generalizada, que la obligación de respetar los preceptos de la Constitución alcanza "a toda persona, institución o grupo". Y, como este artículo luego de referirse a la obligación de las autoridades de respetar esos preceptos, usa la expresión "tanto como a las personas, instituciones o grupos" se entiende que se está refiriendo a las personas que de alguna manera están sometidas al ordenamiento jurídico chileno. Además, tiene la ventaja de que, aunque se

desprende implícitamente del texto, que las personas, instituciones o grupos están sometidas al ordenamiento jurídico chileno, se evita con esa redacción que el sometimiento parezca el requisito para observar los preceptos de la Constitución como lo sostiene el señor Evans, porque hay una serie de organismos internacionales o supranacionales, instituciones como la propia Iglesia Católica, que mañana podrían decir que no están sometidas al ordenamiento jurídico chileno.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que si bien es cierto que quedaría mejor la expresión "sometidos al ordenamiento jurídico chileno", no es menos cierto que, en realidad, siempre queda la interrogante: ¿y quiénes son los que están sometidos al ornamento jurídico chileno?

El señor EVANS responde que todas las personas, instituciones o grupos.

El señor DIEZ prefiere, por eso, decir que los preceptos constitucionales obligan a "toda persona, institución o grupo", de manera generalizada: a todos.

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que la redacción, en definitiva, quedaría como sigue:

"Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de los distintos órganos de autoridad como a toda persona, institución o grupo.

La infracción de este precepto generará las responsabilidades y sanciones que determinen la Constitución y la ley".

El señor SILVA BASCUÑÁN considera que debe decirse: la Constitución "o la ley", porque la frase la Constitución "y la ley" podrían interpretarse en el sentido de que, si ésta y aquélla no contemplan sanciones en forma copulativa no cabría responsabilidad alguna al infractor.

El señor DIEZ solicita dejar constancia de que no se trata de un requisito copulativo para aplicar la sanción. Basta que la sanción la establezca la Constitución o la ley.

— Se aprueba el precepto con la constancia solicitada por el señor Díez.

El señor OVALLE vota en contra de la disposición por las razones que ha dado en el curso de anteriores y del presente debate, en cuanto a la ubicación del precepto y a su redacción, porque le parece inadecuado que en una Constitución se empleen términos comparativos: "así como" o "tanto como".

El señor ORTUZAR (Presidente) señala que ambos términos podrían suprimirse, pero dan mayor énfasis a la igualdad que se pretende establecer.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que al estudiar el derecho de propiedad, y una vez concluida la consideración de ese tema, sería conveniente ver la posibilidad de consignar en el Capítulo I algún precepto relativo a la función del Estado en materia económica. En verdad, agrega, ahora sería un poco prematuro, pero, en todo caso, no hay que olvidar que puede ser útil una disposición al respecto.

En seguida, el señor OVALLE solicita se distribuya, para analizar nuevamente, el texto del Capítulo I aprobado por la Comisión ya que desea que la posición que sustenta no aparezca puramente negativa ante los diversos acuerdos adoptados sobre la redacción definitivamente aprobada. Expresa que desea meditar sobre ella y si su criterio no varía planteará por escrito lo que él cree debe ser este Capítulo I de la Carta Fundamental.

El señor GUZMÁN considera inconveniente lo manifestado por el señor Ovalle. Señala que nadie tomará su posición como negativa, sino como legítima, pero estima que los votos de minoría no son aconsejables, a menos que haya entreverada una cuestión de principios. Si la hay o existen divergencias de fondo, estima correcto que uno de los miembros de la Comisión deje constancia explícita de ellas y formule una proposición diversa a la de la mayoría. En todo caso para el buen éxito de la Comisión no cree aconsejable adoptar ese criterio.

El señor EVANS solicita al señor Ovalle recapacite en su intención de presentar una proposición de minoría sobre los puntos en que así lo crea conveniente, por no satisfacerle el texto aprobado por la Comisión. Comparte la tesis del señor Guzmán, porque no parece procedente, una vez que se ha llegado a la redacción definitiva del texto del Capítulo I —ya sea por mayoría o por unanimidad—, que alguien haga presente su desacuerdo con todo lo aprobado y proponga una nueva redacción sustitutiva con el propósito de consignarla como antecedente para la historia de la discusión. A su juicio, puede perfectamente quedar constancia en actas de las sugerencias planteadas para el debate que vaya a iniciarse, como ocurrió precisamente con el Capítulo I cuya discusión acaba de concluirse en que se tradujeron, en definitiva, en el acuerdo final de la Comisión sobre la redacción del Capítulo I o Preliminar. El señor Evans señala que hay que dejar constancia de las ideas planteadas durante el debate, porque de ellas surge la aprobación de textos definitivos, pero es inconveniente que cada uno se reserve el derecho de presentar al final, soluciones o redacciones de reemplazo que, en primer lugar, carecen de objeto y, en segundo término, son improcedentes para la historia del precepto.

El señor DIEZ señala que cada miembro de la Comisión tiene derecho a expresar su puntos de vista y nadie pretende vulnerarlo para decir y dejar constancia de un hecho. En la especie, el señor Ovalle está en desacuerdo con la forma y ubicación de algunos artículos que componen este Capítulo I, de lo cual ha dejado constancia en Actas desde el comienzo de la discusión. Considera el señor Díez que si el señor Ovalle hubiera traído al iniciarse la discusión del Capítulo I, tal como lo hicieron los restantes miembros de la Comisión, un texto de alternativas, estaba en su derecho para dejar constancia de su opinión adversa al final del Capítulo; pero no puede elaborar un texto de minoría al darse por finalizada la discusión. Si este estudio en que está empeñada la Comisión tiene un segundo informe y se revén los artículos que sean objeto de indicaciones, será la oportunidad para que el señor Ovalle haga uso del derecho de proponer una solución de alternativa según lo que a él le parezca conveniente debe incluirse en la Constitución. Se opone, en consecuencia, a que se incluya el texto que el señor Ovalle anuncia propondrá como sustitutivo del Capítulo I, en las próximas sesiones. Deja constancia, además, de que conforme al Reglamento del Senado, que la Comisión aprobó como reglamento básico de trabajo, no se puede presentar un texto después de terminada la discusión de una materia.

El señor SILVA BASCUÑÁN expresa que desde el punto de vista de la cordialidad que debe primar en esta Comisión se inclinaría por aceptar la proposición del señor Ovalle; pero, desde el punto de vista intelectual, encuentra que es establecer un precedente inadecuado y detener y retardar la tarea de la Comisión.

Al fin y al cabo, agregó el señor Silva, todos concuerdan en que las discrepancias por trascendentales y profundas que sean, expresadas en el curso del debate, lo enriquecen y, de alguna u otra forma, dan paso al resultado final a que se llega. En la especie, se ha tenido felizmente la oportunidad de escuchar —en forma reiterada y constante— al señor Ovalle, de manera lógica y razonable, desde el punto de vista que él acoge, en el sentido de cuál debe ser, a juicio suyo, la ordenación de la Constitución. Pues bien, si

ya se ha escuchado reiteradamente esa opinión, concuerda en que se deje constancia de ello en un resumen, pero que no signifique reapertura del debate, porque un documento presentado después de la discusión, no es una colaboración, sino en el fondo una crítica a lo hecho.

Recuerda un precedente que abona la idea simple de que el señor Ovalle haga una síntesis de su propio punto de vista, que él ha defendido en forma concreta y enfática: cuando se trató el proyecto sobre regionalización, recuerda haber estado todo el tiempo en desacuerdo de tratarlo en la Comisión y de incorporarlo en forma transitoria en la Constitución, como era la opinión de la mayoría. Sin perjuicio de ello, participó en el debate y a su término hizo una síntesis de sus ideas las que sólo constan en actas, ya que no fueron tramitadas al Ejecutivo como opinión minoritaria de la Comisión.

El señor ORTUZAR (Presidente) sugiere, a fin de solucionar el problema que se ha planteado, y en atención a que es evidente el derecho que le asiste al señor Ovalle para expresar su opinión, destinar los primeros minutos de la próxima sesión para conocer, en Comité, su proposición.

Además, agregó, siempre se ha trabajado en el entendido de que cuando finalizara el estudio del Capítulo I, se realizaría una especie de revisión del mismo; y la verdad es que, en cierto modo, el señor Ovalle podría haber esperado este momento, probablemente con el objeto de concretar sus ideas en que discrepó durante el debate.

Por otra parte, agregó, a la Mesa le corresponde aplicar el Reglamento y no quisiera verse en la necesidad, ni siquiera, de tener que dar aplicación a sus preceptos, aún cuando no tiene dudas del derecho que le asiste al señor Ovalle para solicitar en la próxima sesión que quede constancia en actas de la forma en que él habría concretado sus observaciones, lo cual no significa, por cierto, reapertura del debate.

El señor OVALLE expresa que no pretende crear dificultad alguna ni prolongar el debate. Señala haber tenido discrepancias con la mayoría de la Comisión relacionadas con los criterios generales seguidos en la discusión del Capítulo I, ya que su concepción es totalmente distinta respecto a la ubicación y sentido de sus preceptos. Además, señala, su oposición alcanza a materias tan fundamentales, como la de consagrar los fines del Estado dentro del mismo Capítulo I, situación que cree le permite, como una contribución, dar a conocer sus ideas, para que se juzguen debidamente los acuerdos de la Comisión, incluso cuando puede ser él mismo el equivocado.

Manifiesta que su intención no es que se reabra el debate de la discusión, sino que la de ordenar las ideas discrepantes que ha señalado en el curso del debate, para que ellas constituyan un aporte para la segunda revisión que habrá de hacerse del Capítulo I de la Constitución, en atención, a que como se ha dicho, el texto aprobado por la mayoría no tiene el carácter de definitivo.

Insiste en que no pretende prolongar el debate, pero añade que no podía saber al comienzo de la discusión que iba a estar en desacuerdo con la mayoría, como para haber sometido a la consideración de la Comisión un proyecto concreto, sin perjuicio de haber anunciado este propósito en sesiones pasadas.

No se trata, agregó, de que su proposición contenga ideas nuevas; por el contrario, su objeto es concretar en forma orgánica las que ha expresado a través de la discusión, lo que constituye un derecho que ejercerá en todo caso, ya que no se puede limitar, sobre todo cuando ha mantenido una posición distinta a la de la mayoría de la Comisión.

Finalmente, dice que si pierde la libertad para ordenar sus ideas discrepantes,

haciéndolas constar en forma orgánica en actas, prefiere estar fuera de la Comisión. Expresa que de alguna manera tiene que fundamentar su posición, porque así se satisface su inquietud intelectual, porque aparece, por una parte, concurriendo a la aprobación de varias disposiciones que son absolutamente incompatibles con los planteamientos constitucionales que él estima adecuados, pareciéndole más lógico poderlos ordenar en un párrafo muy breve.

Los señores DIEZ, EVANS, y GUZMÁN hacen presente que todas las opiniones del señor Ovalle constan debidamente en actas.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara que levanta la sesión y anuncia que conversará con los miembros de la Comisión a fin de lograr una fórmula que resuelva el problema planteado.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR  
Presidente

RAFAEL LARRAÍN CRUZ  
Secretario Subrogante

# REPÚBLICA DE CHILE

## ACTAS OFICIALES DE LA COMISIÓN CONSTITUYENTE

### SESIÓN 54ª, CELEBRADA EN 16 DE JULIO DE 1974

1. — Integración de la Subcomisión de lo contencioso – administrativo.
2. — Alcance del señor Guzmán acerca de la reciente publicación del Estatuto del Inversionista.
3. — Intervención de los señores Raúl Orrego (Presidente de la Confederación Provincias Agrarias Unidas) y Gustavo Díaz (Presidente de la Confederación "Libertad") acerca de la opinión que les merece el Memorándum elaborado por la Comisión que contiene las metas u objetivos fundamentales en que deberá inspirarse la nueva Carta Constitucional
4. — La Comisión recibe en audiencia especial al señor Ministro de Justicia, recientemente designado en dicho cargo, General de Carabineros (J), don Hugo Musante Romero
5. — Revisión de las disposiciones aprobadas correspondientes al Capítulo Primero. Texto completo de las normas acordadas. Uso de los términos "Constitución" y "Ley"



La Comisión se reúne bajo la presidencia del señor Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de los señores Enrique Evans de la Cuadra, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y Alejandro Silva Bascuñán.

Actúan de Secretarios, el señor Rafael Eyzaguirre E. y de Prosecretario el señor Rafael Larraín Cruz.

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

En seguida informa que el día 12 del mes en curso se constituyó la Subcomisión encargada del estudio de lo contencioso-administrativo, la que eligió como su Presidente al señor Ricardo Martín, ex Ministro de la Corte Suprema, quedando integrada además por los señores Sergio Gaete, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica; Urbano Marín, Fiscal de la Contraloría General de la República; Hugo Alfonso, Manuel Daniel, Rolando Pantoja y Eduardo Soto, profesores de Derecho Administrativo, y Eduardo Dagnino, abogado de la Cámara de Comercio.

Agrega que hizo presente a los miembros de esa Subcomisión el pensamiento central de la Comisión de Reforma Constitucional en el sentido de constituir la jurisdicción contencioso-administrativa sobre la base de la organización de los Tribunales de Justicia, entregándoles el conocimiento de esta materia, con algunas modalidades.

Termina diciendo que los miembros de la Subcomisión recién integrada coincidieron con el criterio expuesto y manifestaron que elaborarán un informe preliminar a fin de estudiarlo en forma conjunta con esta Comisión y aprobar las pautas generales sobre la materia.

En seguida, el señor GUZMÁN se refiere a la reciente publicación del Estatuto del Inversionista y plantea la conveniencia de que la Comisión estudie la posibilidad de proponer al Gobierno la modificación de los incisos finales del N° 10 del artículo 10° de la Constitución Política del Estado que dicen relación con dicha materia.

Los señores Evans, Lorca y Ortúzar concuerdan con la sugerencia formulada por el señor Guzmán, en consideración a la importancia de la materia.

Por su parte, el señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta su oposición para tratar el asunto planteado, a fin de continuar el estudio del texto constitucional que constituye la labor central de la Comisión.

Finalmente, se acuerda, a proposición del señor Presidente y del señor Guzmán, con el voto en contra del señor Silva Bascuñán, que la Mesa tome contacto con el señor Julio Philippi, con el objeto de obtener mayor información sobre la materia planteada.

Seguidamente, la Comisión recibe a los señores Raúl Orrego, Presidente de la Confederación Provincias Agrarias Unidas, y Gustavo Díaz, Presidente de la Confederación "Libertad".

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que la Comisión ha estado conociendo la opinión de los representantes de las principales actividades nacionales sobre el Memorándum que ha elaborado y que contiene las metas o principios básicos que inspirarán la nueva Carta Fundamental.

Agrega que la opinión del sector campesino tiene especial importancia porque el gremio que agrupa a sus trabajadores fue una de las mayores víctimas del engaño durante el régimen anterior, al prometérselos ser propietarios de la

tierra y sólo se pretendió esclavizarlos al servicio de haciendas estatales.

Añade que también han sido invitados don Victoriano Zenteno, Presidente de la Confederación "Triunfo Campesino" y don Bertil Uribe, Presidente de la Cooperativa y Asentamiento del Sector Reformado, quien excusó su inasistencia.

El señor ORREGO agradece al señor Presidente y a los miembros de la Comisión la deferencia de haberlos invitado para escuchar la opinión de la Confederación que representa respecto de las bases de la nueva Constitución Política.

Se refiere, en primer término, al proceso que ha experimentado la actividad sindical en Chile.

Expresa que la Ley N° 8.811 que estableció la posibilidad de constituir sindicatos agrícolas por fundo no permitió el mayor despegue de los trabajadores. Posteriormente, gracias a la presión social de los trabajadores para exigir que se les reconociera, como a otras organizaciones, el derecho de asociación, se dictó en el año 1967 la Ley N° 16.625, sobre Sindicación Campesina.

A su juicio, dicha ley fue usada no para permitir al campesinado una participación real dentro del desarrollo de la empresa agrícola, sino para lograr aspectos meramente reivindicativos, recurriendo para estos efectos como arma o herramienta, a la lucha de clases. Agrega que desde la promulgación de esa ley se constituyó un sindicalismo de combate, de odio, de rencor y de revanchismo; los sindicatos fueron usados —a través del control político que se ejercía sobre ellos— no sólo con fines reivindicativos sino también en tomas de terrenos, en presiones por expropiaciones e incluso en contra de aquellos trabajadores que no estaban de acuerdo con la propiedad estatal o con la creación de asentamientos.

Por otra parte, señala, los dirigentes no actuaban en función de los intereses de los trabajadores sino de acuerdo con las instrucciones del partido político a que pertenecían, originando desorden social, un desquiciamiento económico y la destrucción de la empresa agrícola en perjuicio de los trabajadores que, en lugar de lograr un mayor nivel de vida, retrocedieron incluso en conquistas obtenidas muchos años atrás.

Expresa que hasta el 11 de Septiembre del año pasado, la situación descrita era producto de la politización de los sindicatos, experiencia que indica que es necesario crear nuevas condiciones y estilos sindicales.

Termina diciendo que la Confederación que representa considera indispensable crear un sindicalismo de colaboración, de participación y no de combate, reducido a los aspectos meramente reivindicativos, transformando su función de lucha de clases en una contribución y un compromiso con el desarrollo de la empresa agrícola, de la agricultura y con el progreso del país.

En seguida, el señor ORTUZAR (Presidente) ofrece la palabra al señor Gustavo Díaz.

El señor DÍAZ agradece al señor Presidente y a los demás miembros de la Comisión la invitación formulada a la Confederación "Libertad", que preside, para dar a conocer la opinión que les merece el Memorándum que contiene las metas o principios básicos que inspirarán la nueva Carta Fundamental.

Coincide con lo expresado por el señor Orrego en el sentido de que hasta el 11 de Septiembre el sindicalismo se traducía en una lucha política y se

preocupaba exclusivamente de la parte reivindicativa olvidando el aspecto social que es mucho más importante para los trabajadores.

Por eso estima que la política debe ser desterrada del sindicalismo, creándose las condiciones para que éste realmente considere las verdaderas aspiraciones de los trabajadores.

Agrega que desde esa fecha el sindicalismo se ha desarrollado en forma mediana y con poca actividad, ya que debido a la emergencia un decreto regula toda la actividad sindical; sin embargo, los trabajadores agrícolas están conscientes del rol que deben jugar en la reconstrucción del país y de la necesidad de poner su inteligencia creadora y su capacidad para colaborar a que en Chile exista un verdadero sindicalismo que recoja las auténticas aspiraciones de los trabajadores.

Felicita a la Comisión de Reforma por el Memorándum que ha elaborado, en el cual —a su juicio— están contempladas todas las materias que debe contener la nueva Constitución y que coinciden perfectamente con los principios enunciados por el Supremo Gobierno, particularmente en lo relacionado con lo que debe ser el campo de acción del sindicalismo, además de que define claramente los derechos humanos, las funciones del Estado y las atribuciones de las Fuerzas Armadas.

Finalmente, expresa que el documento ha sido analizado en conjunto con un equipo de más de treinta dirigentes campesinos de todo el país, quienes han coincidido en los planteamientos que allí se contienen.

El señor ORREGO expresa que la Confederación que representa comparte el documento mencionado; sin embargo, estima necesario plantear su duda respecto del párrafo contenido en el título relativo a la Participación que dice: "Consecuencialmente, corresponderá a los partidos y corrientes políticas generar e inspirar el Gobierno de la Nación". Recuerda que la historia ha demostrado que, de una u otra manera la participación real de todos los grupos que integran la comunidad, como los sindicatos, gremios o juntas de vecinos, ha estado sujeta, en último término, a directivas o a grupos de directivas de partidos políticos. En efecto, agrega, se reúnen cinco dirigentes de un partido político cualquiera, y para una elección de regidores, proponen los nueve candidatos que corresponde elegir en una comuna cabecera de provincia; de manera que el resto del pueblo, la comunidad entera, no tiene otra alternativa que votar por uno de los nueve candidatos que ha designado el partido político.

Añade que la experiencia señala que el procedimiento no es auténticamente representativo, porque si bien en las directivas de los partidos políticos están realmente representadas las corrientes de opinión, no es menos cierto que no lo está la mayoría de la comunidad, a través, por ejemplo, de los gremios, agricultores o profesionales.

Dice que por esa razón muchas veces en una provincia se eligen parlamentarios que no representan auténticamente a las distintas corrientes de opinión. De ahí que los partidos políticos hayan manejado siempre el sindicalismo y manifiesta su, temor de que con el loable propósito consignado en el Memorándum, ellos mismos —con otro cariz, en otra forma— vuelvan a controlar el movimiento sindical.

El señor ORTUZAR (Presidente) agradece la intervención de los señores Orrego y Díaz y les expresa que la preocupación que acaban de plantear ha sido considerada por la Comisión; de tal modo, que se contemplarán disposiciones para que los partidos políticos actúen dentro de la órbita que les es propia, sin invadir la acción gremial, sindical o universitaria y, en general, las actividades

nacionales que durante el régimen anterior fueron excesivamente politizadas.

El señor GUZMÁN pregunta a los señores Díaz y Orrego su opinión acerca de la conveniencia o inconveniencia de establecer un sistema de afiliación obligatoria a determinados gremios de parte de quienes trabajan en una actividad dada. Agrega que le resulta chocante que la libertad sindical se entienda como una libertad sólo para organizarse, en el sentido de que no se prohíbe la organización, pero al mismo tiempo que esa afiliación sea obligatoria.

Cree que la libertad de asociación consiste en que cada persona libremente decida si se asocia o no; de manera que el derecho a asociarse aparezca como algo optativo, que la persona pueda escoger entre varias agrupaciones que pueden existir dentro de un mismo sector de actividades o de un mismo sector gremial que conforman un cierto paralelismo gremial.

Agrega que la expresión "paralelismo gremial" ha sido empleada con el ánimo de calificarla peyorativamente; pero el paralelismo gremial no es más que la manifestación de la libertad de sectores de una misma actividad nacional que deciden organizarse en dos instituciones distintas, porque conciben o postulan para esa actividad expresiones gremiales diferentes y prefieren, en lugar de combatir dentro de una misma organización por el predominio de ella, formar cada uno su organización independiente dentro de ciertas reglas.

Entiende que esta situación se produce en el sector campesino, desde el momento que existen varias Confederaciones de sindicatos campesinos; en cambio, en el caso de los transportistas y, específicamente, de los camioneros, existe sólo una Confederación Nacional y la persona que no esté adscrita a la Asociación de Dueños de Camiones no puede desempeñarse en Chile como camionero.

En seguida, pregunta a los señores dirigentes si creen que una parte de la tarea, para que la política partidista no se entromezca en los gremios, corresponde también a los propios gremios.

Personalmente opina que la manera de evitar la politización es que los propios organismos gremiales se defiendan de una manera eficaz, siendo realmente autónomos y ejerciendo esa autonomía, sin perjuicio de las disposiciones legales que se dicten sobre la materia.

Considera que la creación de organizaciones gremiales regionales sería una defensa, porque para un partido político va a ser mucho más difícil controlar toda la organización regional. Agrega que no dice que no haya una organización nacional, sino que ésta debe ser la concurrencia de muchas organizaciones regionales con verdadera vida, que concurren en una organización nacional. Pero, entonces, la organización nacional pasa a ser un receptáculo de inquietudes que van emanando desde la base, que se expresan en la organización regional y que desde ahí llegan a lo nacional. Y, en ese caso, es mucho más difícil un control partidista o externo de la actividad gremial.

El señor ORTUZAR (Presidente) ofrece la palabra a los señores dirigentes sobre los dos aspectos señalados por el señor Guzmán: el alcance de la libertad sindical y la conveniencia o inconveniencia de un eventual paralelismo sindical o gremial.

El señor ORREGO se refiere al primer planteamiento diciendo que no se pueden establecer mecanismos rígidos en cuanto a la obligatoriedad o imposición para que una persona, de la actividad que sea, se incorpore a un determinado sindicato. En principio, comparte la idea de que en Chile debieran existir dos tipos de sindicatos: uno, en que estén incorporados todos los trabajadores, cualquiera que sea su actividad; y otro, al lado paralelo pero coordinado, en

que estén todas las actividades empresariales. Incluso, en una misma sede podría funcionar una organización sindical de trabajadores y el sindicato de empleadores o empresarios respectivos, lo que no significa claudicación o sometimiento de ninguno de los dos sectores, sino que sería la fórmula para poder incorporar a la actividad nacional a estos gremios a fin de lograr la reconstrucción que el país requiere.

Añade que esto se consigue a través de la coordinación y del mutuo entendimiento entre ambos sectores y así se evitaría el sindicalismo de combate y de lucha.

Dice que, en principio, no se puede pensar en establecer la obligatoriedad, en cuanto se trate de pertenecer a un determinado sindicato; pero las condiciones en que en Chile se ha desenvuelto el sindicalismo, llevan a mantener estas dudas o discrepancias, porque estaban acostumbrados a un estilo y es necesario cambiarlo; mas este cambio tiene que nacer en forma espontánea a través de sugerencias —podría ser en la propia reforma constitucional— que de manera responsable formulen los representantes de los distintos grupos de trabajadores y de empresarios de este país, a fin de ir encontrando las condiciones para solucionar a un alto nivel los problemas que se susciten, junto con los demás representantes del Ejecutivo.

El señor ORTUZAR (Presidente) pregunta al señor Orrego su opinión sobre el segundo aspecto planteado por el señor Guzmán referente al paralelismo sindical, que, según él, en cierto modo, es la expresión del principio de la libertad sindical.

El señor ORREGO considera que el paralelismo sindical en Chile se ha producido precisamente por la actividad de una serie de partidos políticos, que de una u otra manera, por medio de los dirigentes que mantenían la línea doctrinaria del partido, fueron dividiendo a los trabajadores en distintos sectores. Agrega que la Confederación que preside el señor Díaz y la que él representa tienen metas comunes como elevar el nivel de vida de los trabajadores a través de la participación, pero lo logran mediante métodos distintos. Es decir, las diferencias no son de fondo sino formales.

Expresa que por esas razones, en principio, por lo menos, es un poco partidario del paralelismo sindical. Porque el sindicalismo único, a través de un solo cuerpo en la agricultura, o de todos los trabajadores dentro de una sola organización, técnicamente tiene importancia y fuerza, pero, moralmente, considera que no la tiene.

Recuerda que cuando la CUT estuvo fuera del Gobierno luchó por las reivindicaciones de los trabajadores y una vez que llegó a él ya no fue representante de los asalariados y se puso de parte del partido político al que pertenecían sus dirigentes.

Estima necesario encontrar los mecanismos que permitan integrar y coordinar a las distintas organizaciones sin presionarlas u obligarlas a ser una sola. Señala que, a su juicio, no tienen por qué estar los obreros agrícolas y los representantes de los empleadores separados en organizaciones distintas, cuando las metas son más o menos comunes. Agrega que la coordinación de las acciones comunes es perfectamente posible. Pero la unicidad es distinta de la unidad; la unicidad, como experiencia ideológica no la podrían compartir, en cambio, —y en ese sentido el paralelismo es bueno— conciben la unidad de acción frente a problemas y a metas comunes.

El señor DIAZ manifiesta que los puntos planteados por el señor Orrego parten de una verdadera libertad sindical. A su juicio, no podría existir la obligación de pertenecer a determinada organización. Sin embargo, la existencia de tantas

organizaciones campesinas ha dificultado la acción de la autoridad porque existe entre ellas criterios diferentes y por eso se producen confusiones. La unidad que puedan darse los campesinos no puede ser originada en la fuerza sino que en el propio convencimiento de ellos.

Con respecto al problema de la regionalización de las organizaciones, expresa que están en total acuerdo en ir adecuándolas a nivel regional y tanto es así que ya se ha llevado a la práctica en algunas provincias. Asimismo, al dividirse el país en regiones será necesario adecuar los cuadros sindicales a ellas.

Agrega que, por otra parte, están de acuerdo con la idea de la regionalización en el sentido de que la organización a nivel nacional no podrá adoptar resoluciones unilaterales, pues tendría que estar sujeta a lo que las regionales dispusieran.

Finalmente, expresa que si tanto los trabajadores como los empleadores resolvieran en forma conjunta los problemas de unos y otros se lograría al mismo tiempo una verdadera paz social y un real aumento de la producción.

El señor ORTUZAR (Presidente) agradece las observaciones formuladas por los señores Díaz y Orrego y les expresa que cualquier sugerencia que deseen formular respecto de problemas que les interesen pueden hacerlas llegar a la Comisión, la que las considerará con el mayor interés.

A continuación, ingresa a la Sala el señor Ministro de Justicia, don Hugo Musante y el señor ORTUZAR (Presidente) lo saluda diciéndole que para la Comisión resulta muy grato recibirlo y que como se trata de un especialista en materias constitucionales, a sus miembros les agradaría contar con su valioso aporte en las reuniones que dicho organismo celebra los días martes y jueves de cada semana, con el objeto de abordar materias de suyo interesantes y trascendentales.

Agrega que aprovecha la oportunidad para señalarle que, tal como se hizo en el caso de su antecesor, la Comisión prestará al señor Ministro la colaboración que requiera en aquellas materias que tengan incidencia constitucional y que le someta a su consideración para su mejor estudio y solución.

El señor MUSANTE (Ministro de Justicia) expresa que estima esencial para la juridicidad del país la colaboración que presta la Comisión de Reforma Constitucional, pues está dictando las bases del nuevo edificio jurídico de la nueva República; porque ésta, además de ser una situación de hecho, por sobre todas las cosas, se conforma con un orden jurídico existente que, de alguna manera, también hay que actualizar y adecuar en la forma conveniente. Lógicamente, esto provoca el resurgimiento y nacimiento de una nueva legislación, partiendo por su piedra angular, la Constitución, que es la Ley de las leyes, la Ley Fundamental, la madre de las leyes.

En seguida, agradece la colaboración de la Comisión, formada por eminentes constitucionalistas, encabezados por el señor Presidente y a la cual ha tenido el honor de asistir, en nombre de la Junta de Gobierno y en el suyo propio.

Agrega que ha traído una palabra de saludo y afecto y que está seguro que las relaciones recíprocas se mantendrán en un terreno de comprensión, en lo cual seguirá una línea de continuidad con el señor Ministro anterior en lo atinente a las conexiones con todos estos organismos de carácter jurídico que están ayudando a configurar una nueva fisonomía legal de nuestra nación.

Termina agradeciendo de antemano la cooperación que le ha ofrecido el señor Presidente en nombre de la Comisión.

Seguidamente, abandona la Sala el Señor Ministro de Justicia.

A continuación, el señor Presidente manifiesta que, según lo acordado, corresponde dar lectura a los artículos del Capítulo I del proyecto de nueva Constitución Política aprobado por la Comisión, con el objeto de que sus miembros formulen las indicaciones que estimen necesarias para mejorar el texto ya despachado.

Acto seguido, da lectura a los artículos que componen el Capítulo I, que son del siguiente tenor:

"Artículo 1º.— El Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones y su administración es funcional y territorialmente descentralizada.

El Estado debe promover el bien común, creando las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, alcanzar su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a la libertad y dignidad del ser humano y a su derecho a participar en la vida nacional.

El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza una adecuada autonomía.

En Chile hay Estado de Derecho. Las potestades estatales y las autoridades públicas someten su acción a la Constitución y a toda norma dictada conforme a ella.

Chile adhiere a los principios y normas universalmente aceptados del Derecho Internacional y favorece los organismos mundiales y regionales para la paz y el desarrollo."

"Artículo 2º.— La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce directamente a través del plebiscito y las elecciones o mediante la delegación de su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece.

Ningún sector del pueblo ni ningún individuo pueden atribuirse su ejercicio.

La soberanía no reconoce otra limitación que el respeto a los derechos que arrancan de la naturaleza humana."

En relación con este artículo, el señor GUZMÁN considera que la redacción del inciso tercero es muy categórica al decir que "la soberanía no reconoce otra limitación...", por lo que pregunta si sería conveniente agregar que la soberanía de otros Estados constituye una limitación.

Después de un breve intercambio de ideas se acuerda aprobarlo en los términos antes transcritos, ya que la soberanía tiene, evidentemente, como limitación la de otros Estados, y en este caso la disposición se refiere tácitamente a lo que se conoce como "soberanía interna".

Por otra parte, el señor LORCA considera que la frase "que arrancan de la naturaleza humana" es vaga e imprecisa; en cambio, la Declaración Universal de los Derechos Humanos es muy clara, por lo que podría referirse a ella diciendo que "La soberanía no reconoce otra limitación que el respeto a los derechos que emanan de la declaración de los derechos del hombre."

El señor GUZMÁN explica el alcance de dicha frase, de que es autor, expresando que en todo el desarrollo de la sociedad hay principios que orientan el desarrollo del Derecho, que es una ciencia moral y como tal y no como ciencia exacta está regulada por la virtud de la prudencia; por lo tanto,

no se puede invalidar un principio jurídico por el hecho de que no haya una manera automática y exacta de determinar las cosas, porque siempre queda sujeta a la prudencia de los seres humanos, quienes son los titulares de los derechos.

Agrega que al decir "La soberanía no reconoce otra limitación que el respeto a los derechos que arrancan de la naturaleza humana" se precisa que la limitación para el ejercicio de la soberanía es la naturaleza humana y no la declaración de los derechos del hombre, porque ésta es una manifestación de la voluntad de un conjunto, muy respetable, de ciudadanos que puede haber omitido algunos derechos o considerado algunos equivocadamente y que incluso posteriormente puede ser reformada. En cambio, la naturaleza humana es algo muy superior, que no la han creado los hombres, que la transmiten, pero no la pueden modificar. Así, un hombre y una mujer no puede vivir y tener un conejo, tienen que concebir un niño que tendrá la misma naturaleza humana que Ramsés II, un habitante de Finlandia o un esquimal.

Termina expresando que de esta naturaleza humana emanan una serie de derechos que el hombre se limita a reconocer y que obligan tanto a los gobernados como a los gobernantes y protegen a los primeros. En la práctica, se exterioriza en el juicio que la opinión pública, que cada uno de los ciudadanos o que las distintas instancias de control y fiscalización del poder realizarán fundándose en este artículo. De esa manera se determina el bien común y cuáles son las condiciones sociales que permiten actuar a todos y cada uno de los integrantes de una sociedad.

El señor LORCA reitera que si existe una declaración de los derechos del hombre, que es universalmente aceptada y que considera toda la situación planteada por el señor Guzmán, sería preferible establecer ese texto de referencia tan universal y comprensivo de todos los derechos.

El señor EVANS expresa que la revisión del Capítulo I tiene por objeto sólo lo meramente formal y que este tema fue largamente discutido en su oportunidad, por lo que se opone a que nuevamente se abra debate sobre el particular.

El señor ORTUZAR (Presidente) considera que, en cierto modo, podría resultar inconveniente que la Constitución haga alusión a un documento específico que en lo futuro puede ser modificado, incluso hasta su propia denominación y, en consecuencia, su referencia no tendría sentido.

Agrega que por este motivo se consideró preferible remitirse a la naturaleza humana que es insustituible e incambiable.

El señor GUZMÁN propone que, en todo caso, se reemplace la forma verbal "arrancan" por la expresión "emanan".

—Así se acuerda.

"Artículo 3°.— Son Emblemas Nacionales el Escudo de Armas de la República, la Bandera Nacional y la Canción Nacional."

"Artículo 4°.— Chile es una república, y su gobierno es democrático representativo."

A proposición del señor EVANS se acuerda suprimir la coma (,) que figura después de la palabra "república".

"Artículo 5°.— Las funciones del Estado son ejercidas, de acuerdo con la Constitución, por órganos diversos e independientes."



El señor GUZMÁN sugiere agregar después de la palabra "independientes", las siguientes: "entre sí", por razones de redacción.

El señor SILVA BASCUÑÁN, por su parte, propone redactarlo en los términos siguientes:

"Artículo 5º.— Las funciones del Estado son ejercidas, de acuerdo con la Constitución, por órganos diversos e independientes dentro de la unidad del Poder estatal, sin perjuicio de la correlación de todos ellos."

Agrega que existen distintas formas de independencias de las cuales quedarían todas ellas incluidas en el texto actual; pero si se agregan las palabras "entre sí" parecería que es una independencia para la decisión y no una independencia general.

El señor ORTUZAR (Presidente) entiende que la independencia siempre tendrá relación con otro organismo, o sea, uno es independiente con respecto a otro y en caso contrario no tendría sentido.

El señor GUZMÁN explica que lo se pretende consignar es solamente la independencia entre los distintos órganos, la no dependencia de un órgano respecto de otro, es decir, la idea de la distribución del poder entre organismos que no dependan unos de otros. Termina diciendo que constituye una explicitación moderna del principio de la separación de los poderes del Estado, como se ha llamado tradicionalmente.

El señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta que de acuerdo a la intención con que el señor Guzmán propone la adición, él la acepta.

Se acuerda agregar al final del artículo las palabras "entre sí".

"Artículo 6º— Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma y con los requisitos que prescriba la ley. La buena fe es siempre requisito de los actos de autoridad.

Ninguna magistratura, ninguna persona, ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo.

Todo acto nulo origina las responsabilidades y sanciones que la ley señale".

El señor GUZMÁN estima que la expresión "todo acto" está muy repetida, por lo que sugiere que en el inciso tercero se diga "El acto nulo origina..."

— Así se acuerda.

El señor SILVA BASCUÑÁN coincide con lo propuesto por el señor Guzmán y propone agregar al final del inciso tercero las palabras "para quienes lo cometen", a fin de distinguir la esfera jurídica del acto de la de los autores del acto, que son dos complejos jurídicos diferentes; entonces, como los incisos anteriores se refieren a la validez o nulidad del acto, en este caso se produce otro, que es la proyección jurídica de la nulidad en los autores del acto.

Diversos miembros de la Comisión y el propio señor Silva Bascuñán, manifiestan que la redacción del texto aprobado por la Comisión corresponde a esa idea.

"Artículo 7º.- Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o

integrantes de los distintos órganos de autoridad como a toda persona, institución o grupo.

La infracción de este precepto generará las responsabilidades y sanciones que determinen la Constitución y la ley”.

El señor EVANS sugiere reemplazar en el inciso segundo el término “precepto” por “artículo”, pues ya está repetido en el inciso primero.

El señor GUZMÁN estima que el término “precepto” es más amplio que “artículo” porque tiende a la idea de norma, de disposición, y considerando el carácter general de lo preceptuado en el artículo 7º, cree que debería usarse la expresión “norma” o “disposición”.

— Se acuerda reemplazar las palabras iniciales del inciso segundo que dicen “La infracción de este precepto” por las siguientes “La infracción de esta norma”.

A continuación, el señor GUZMÁN plantea la necesidad de precisar si en los textos constitucionales se pueden emplear indistintamente los términos “Constitución y ley” o solamente “ley”, ya que, por ejemplo, en el inciso primero del artículo 6º se dice “prescriba la ley”; luego, en el inciso segundo se habla de “se les hayan conferido por las leyes”; en seguida, en el inciso tercero se expresa “las responsabilidades y sanciones que la ley señale” y en el artículo 7º se dice “las responsabilidades y sanciones que determinen la Constitución y la ley”. De manera que con dos incisos de diferencia y frente a un punto que es casi simétrico, en un caso se emplea sólo el término “ley” y en el otro se usan las palabras “Constitución y ley”.

El señor SILVA BASCUÑÁN informa que un fallo pronunciado por el Tribunal Constitucional analizó este aspecto y estableció que, en algunos casos, cuando se usa la palabra “Constitución” se excluye lo relativo a la ley; pero cuando el término “ley” aparece solo en la Constitución, sobre todo en el Capítulo Preliminar, abarcaría tanto a la Constitución como a la ley.

Señala que en su concepto, cuando alguna materia está en parte tratada por la Constitución y en parte entregada al legislador, debería usarse la expresión “Constitución y la ley”; pero cuando la materia está sólo entregada a la ley, debería hacerse referencia sólo a ella.

El señor GUZMÁN cree que es distinto mencionar la ley como un encargo al legislador, a modo de ley complementaria, que decir “la ley”, en términos genéricos, porque, por ejemplo, en el inciso segundo del artículo 6º, es evidente que cuando se dice “otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes”, se está abarcando a la Constitución, pues los principales derechos y autoridades que se van a dar a los órganos estarán en la Carta Fundamental y no en la ley.

En todo caso, cree importante definir el criterio de la Comisión en el uso de los términos “Constitución y ley” o meramente “ley”, porque si fuera el del señor Silva Bascuñán, habría que enmendar el inciso segundo del artículo 6º agregando “...otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por la Constitución o las leyes” pese a que en el texto antiguo sólo se decía “por las leyes”.

El señor SILVA BASCUÑÁN manifiesta que la palabra “ley” puede tener un sentido específico e indistinto en el Capítulo I de la Constitución, que contiene las normas generales de los próximos capítulos, que serán de carácter organizativo o institucional. Entonces, en su desarrollo se notará con mayor claridad los diferentes encargos al legislador.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que en el artículo 6° el término "ley" está empleado en un sentido amplio, que comprende a la Ley Fundamental, que es la Constitución Política; en cambio, en el inciso segundo del artículo 7° al decir "la Constitución y la ley" podría producirse un posible equívoco.

Añade que él incluyó en dicho inciso la referencia a la Constitución porque tuvo presente que las responsabilidades y sanciones por la infracción de la Carta Fundamental van a quedar establecidas básicamente en la misma Constitución y también en la ley. Cree que no habría inconveniente —con lo que se obviaría el problema planteado por el señor Guzmán— en suprimir la referencia a la Constitución haciéndola sólo a la ley, tal como lo proponía el señor Silva, ya que es obvio que si la Constitución establece responsabilidades, ellas tendrán que aplicarse.

Se acuerda redactar el inciso segundo del artículo 7° en los términos siguientes:

"La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley".

Antes de levantarse la sesión, el señor ORTUZAR (Presidente) informa que, con motivo del reciente cambio del Gabinete, está pendiente la audiencia que solicitó al señor Ministro de Defensa Nacional, con el objeto de formularle la invitación que acordó la Comisión. Agrega que el actual Ministro del Interior aún no ha regresado a Santiago, por lo que el General don Oscar Bonilla todavía no ha podido dar audiencias en su calidad de Ministro de Defensa Nacional.

— Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR E.  
Presidente

RAFAEL EYZAGUIRRE E.  
Secretario