

PRINCIPIOS QUE INFORMAN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1980 *

Alejandro Silva Bascuñán

Profesor de Derecho Político y Derecho Constitucional

I. LOS CONTORNOS DEL TRABAJO

1. El desarrollo de un tema depende de muchas circunstancias, además de su título enunciativo.

Pienso, desde luego, en la repercusión que ejerce el momento en que vive la comunidad nacional, que es de preocupación e inquietud. Estamos ya en el tercer año de vigencia de la Constitución de 1980 y se abriga la apreciación, generalizada en un grado e intensidad que no hay medio apto de calcular, de que el tiempo no se está aprovechando adecuadamente para concretar en la realidad los aportes positivos del ordenamiento contenido en ella. Tal impresión se hace más viva y honda si se tiene presente que vamos a completar un decenio contado desde aquel día en que las Fuerzas Armadas tomaron "el patriótico compromiso de restaurar la chilenidad, la justicia, y la institucionalidad quebrantadas, conscientes de que ésta es la única forma de ser fieles a las tradiciones nacionales, al legado de los Padres de la Patria y de la Historia de Chile" (Acta de Constitución de la Junta de Gobierno).

Noto, también, que uso la tribuna de una institución a la que quisiera siempre exaltar con el mayor fervor, por cuanto me he sentido unido a ella prolongada y hondamente. El inmenso prestigio que fue adquiriendo, a lo largo de medio siglo, en la colectividad chilena el Colegio de Abogados, le conquistó atribuciones de la más alta trascendencia en el ejercicio de la abogacía, en el control del comportamiento de los titulados, en la atención de las personas desprovistas de recursos y en la generación y funcionamiento de la magistratura judicial. La convocatoria por el Colegio de Abogados de Valparaíso a esta serie de conferencias armoniza con la tradición de servicio público de nuestra Orden y ella deriva cabalmente de una directiva que ha querido mantener en alto, con independencia, coraje y talento, en una época ingrata, lo mejor de los valores de nuestra profesión. No podría dejar de aprovechar esta ocasión para reiterar mi íntima convicción de que se está produciendo un

* Conferencia dictada en el Salón de Honor del Colegio de Abogados de Valparaíso, el 6 de junio de 1983, durante el ciclo dedicado al Estado de Derecho y el Derecho Público, organizado por dicha asociación gremial.

grave daño a nuestra nacionalidad por la supresión del carácter público de los Colegios Profesionales y, muy especialmente, por la privación de las atribuciones legales del Colegio de Abogados, porque debilita la sustentación del Poder Judicial, como bien lo hemos comprobado con las polémicas surgidas en torno de la actuación de los abogados integrantes.

Contribuye, asimismo, a determinar la esfera en que se explayarán estos comentarios, mi propio pasado, no sólo siempre vinculado al Derecho Constitucional, sino que comprometido con una clara posición cívica, que me ha permitido tratar de ser consecuente con el ideal democrático, incluso en períodos que no le han sido muy favorables. Sobre esa base fui dando a conocer públicamente en su momento mi reacción frente a las condiciones en que llegó a darse por aprobada la actual Carta Fundamental. Pero lo más particular de mi personal circunstancia frente al tema consiste, sin duda, en que quisiera reclamar el honor de comprobar mi aporte en la preceptiva, pero lo encuentro incorporado en un ordenamiento que se aleja a veces apreciablemente, y otras sustancialmente, de mi propio parecer. Puede que ello contribuya a la objetividad de la exposición.

Si se busca considerar los principios de la nueva Carta, queda fuera del tema tanto recordar la génesis de su introducción, como plantear la cuestión de legitimidad que con motivo de su establecimiento se ha suscitado. Habrá, pues, que partir del supuesto de su vigencia, del ansia colectiva de avanzar cuanto antes pacíficamente a la restauración del proceso democrático y, consecuentemente, del anhelo de que para tal objetivo el nuevo texto llegue a servir.

La vacilación recae en que la actual Carta Fundamental puede analizarse, ya en relación a lo que hoy está en vigor, con motivo del período de transición que ella misma consagró, ya en orden al régimen permanente a que pretende conducir.

Enfocar la primera alternativa no ha de concordar, me parece, con la razón de esta convocatoria, tanto porque abre controversia de tinte político en un momento en que la contienda cívica no puede plantearse con entera espontaneidad, como porque no se presta para ello ni la tribuna desde la cual se habla, ni la función docente del conferenciante, que es el título que le permite intervenir en esta ocasión. Este enfoque reviste, por lo demás, menos interés jurídico, desde el punto de vista de los principios, puesto que vivimos una situación de doble transitoriedad: la del período que con tal carácter definen las normas transitorias y la que proviene del hecho que se ha declarado y renovado sucesivamente, sin solución de continuidad, el estado de emergencia y aún más, se ha recurrido constantemente al uso de las facultades exorbitantes contenidas en el art. 24 de esas reglas transitorias.

2. Así, pues, el centro de mis observaciones girará en torno de los principios que informan la preceptiva de la institucionalidad permanente a la que pretende llegar la Constitución de 1980.

Desde la partida, corresponde tener presente que no se han promulgado las leyes orgánicas constitucionales a las que constantemente en materias relevantes se remite la Carta de 1980 para completar la institucionalidad que describe, las cuales van a determinar en alto grado su contenido normativo. Tal determinación va, por otra parte, a ser un presupuesto muy firme, puesto que no será fácil introducir modificaciones a las leyes orgánicas en razón de los altos quórum que para ello se requieren.

Durante este período de transición, podrán también dictarse leyes interpretativas de la propia Constitución que no merezcan reparos al Tribunal Constitucional, como ya ha ocurrido con la que se refiere a las llamadas pensiones perseguidoras. Tales leyes interpretativas pueden alcanzar la más definitiva repercusión por cuanto, en principio, en el orden racional, se muestra como imposible modificarlas, a menos de convertir la Ley Fundamental en la más insegura de las normas jurídicas.

II. LA PREPARACIÓN DE LA CARTA

3. Un estudio de los principios que informan la Constitución de 1980 tiene que considerar su gestación para determinar los diversos aportes que se fueron produciendo en la redacción de su texto y que pueden, en mucho grado, explicar ya su afirmación, ya la contradicción derivada de diversas fuentes generadoras.

Al mes siguiente de la alteración constitucional, fue designada una comisión compuesta de profesores de Derecho Constitucional que habían dado a conocer al país, desde distintas tiendas partidistas, fervorosa adhesión al sistema democrático.

Muy pronto los integrantes de la comisión nombrada para proponer un anteproyecto de nueva Carta Fundamental, concretaron lo medular de su concordancia en la redacción de un memorándum que consignaba las "Metas u objetivos fundamentales para la nueva Constitución Política de la República". En la nota suscrita por los integrantes y enviada a la Junta de Gobierno, junto con el memorándum, se lee que él "sólo se limita a expresar los grandes principios que inspiraran su texto"; pero agrega que éste 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; y añade también que "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 parti-

cipar 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”.

El ilustre tratadista Georges Burdeau, escribiendo el 17 de enero de 1974 a uno de los integrantes de la comisión en torno a la opinión que le merecía el memorándum y antes de proporcionar él mismo constructivas proposiciones, sintetizando su reacción sobre el documento, dijo: “en cuanto a su finalidad, no suscitan de mi parte ninguna objeción en la medida en que aparecen susceptibles de servir de base a un régimen verdaderamente democrático”.

4. El 11 de marzo de ese mismo año 1974, se da a conocer por la Junta de Gobierno la Declaración de Principios del Gobierno de Chile que expresa con bastante profundidad el pensamiento inspirado en el humanismo cristiano a que sostienen querer ajustarse los nuevos gobernantes.

Citémos por lo menos una de sus afirmaciones: “Es en ese respeto por los derechos humanos, más que en su tradición de generación popular y sucesión constitucional de los gobiernos donde debe encontrarse la savia y la médula de la democracia chilena”.

El resultado de la labor de la Comisión Ortúzar se aprovecha promulgando el 13 de septiembre de 1976 las Actas Constitucionales N° 2, 3 y 4 que se refieren, respectivamente, a las “Bases esenciales de la institucionalidad chilena”; a los “derechos y deberes constitucionales” y a los “régimenes de emergencia”. La reorganización de la Comisión, producida con motivo de la renuncia de alguno de sus integrantes causada por el decreto ley de disolución de los partidos políticos, y designación de sus reemplazantes, no podrá menos de anotarse como un suceso que va a acercar el proceso generador del nuevo texto a los propósitos explícitos de los gobernantes.

En octubre de 1978, la llamada Comisión Ortúzar transmite al General Pinochet la obra realizada y éste requiere el dictamen del Consejo de Estado compuesto, sin representantes de la oposición, por personalidades independientes o decididamente afectas a la posición oficial.

El 1° de julio de 1980, entregó el Consejo de Estado su dictamen y el 10 de agosto siguiente fue convocada la ciudadanía a plebiscito para pronunciarse el 11 de septiembre sobre el texto aprobado por la Junta de Gobierno en el que introdujo numerosos cambios al documento que le había remitido el Consejo de Estado.

5. Para el examen de los principios de la nueva Carta, los preceptos que derivan del trabajo de la Comisión Ortúzar disponen de las esplén-

didadas actas de las reuniones redactadas por antiguos y competentes ex-funcionarios de las Cámaras que forman 11 gruesos volúmenes. Respecto del estudio practicado por el Consejo de Estado, el público sólo conoce el interesante oficio con el cual dio término a su tarea, en tanto que en relación a las trascendentales innovaciones introducidas a última hora por el gobierno, la historia tendrá que hurgar más tarde en el testimonio de sus actores.

Puede decirse que en esta etapa final está prácticamente toda la ordenación transitoria; la que a este respecto recomendó el Informe Ortúzar comprendía reglas razonables encaminadas a enfrentar la aplicación de la nueva Carta, en tanto que el dictamen del Consejo de Estado fue el que aconsejó un período de transición de 5 años al paso que el lapso fue extendido a 8 años en el documento entregado a la apreciación popular. Durante 4 años debatió en torno a los principios de la Carta la Comisión Ortúzar; a lo largo de 22 meses lo examinó el Consejo de Estado; los ciudadanos chilenos tuvieron sólo 30 días en estado de emergencia para reflexionar sobre la densa y compleja materia contenida en sus normas.

III. ESTADO DE DERECHO

6. En el terreno del examen de los principios que informan determinada Constitución Política, pueden, a nuestro juicio, de algún modo separarse los que consagran el régimen institucional como Estado de Derecho de los que establecen un sistema de gobierno democrático.

No cabría, en el ámbito de esta exposición, extenderse en torno de las distintas concepciones sostenidas al explicar lo que cabe entender como "Estado de Derecho", pero resulta, a nuestro juicio, indispensable acoger un criterio, en el plano teórico, tocante a lo que en síntesis procede estimar como tal, a fin de proyectar luego esa categoría doctrinaria a la situación que se considera.

Para reconocer un Estado de Derecho, se exige, a nuestro juicio, en primer término, que las atribuciones de quienes ejercen el mando no se identifiquen nominativamente con las personas mismas que lo están realizando, sino que se haya producido el proceso de institucionalización que diferencie la voluntad particular del titular de la función y el ordenamiento jurídico al cual éste debe someterse. Es también ineludible, para la conformación de un Estado de Derecho, que los distintos órganos que ejercen los diferentes atributos del poder estatal sean servidos con autonomía decisoria y responsabilidad por funcionarios diferentes, puesto que de concentrarse todos ellos en una sola persona, la institucionalidad no existiría. Si hasta aquí llegáramos en la configuración de un Estado de Derecho, suscribiríamos las tesis del positivismo jurídico o nos contentaríamos con la autolimitación del derecho por el mismo Estado,

defendidas por Jellinek. Creemos imposible, en efecto, admitir la existencia de un Estado de Derecho si a los requisitos ya indicados no agregamos no sólo la proclamación sino la protección, garantía y respeto de la dignidad de la persona humana y de sus derechos fundamentales. Esta fundamentación, complementación y coronación del orden jurídico define esencialmente el Estado de Derecho, como se ha venido, por lo demás, reconociendo en el consenso de la humanidad toda, que no estima ya como una cuestión librada simplemente a la esfera de la vida interna de cada pueblo, sino que es patrimonio del género humano, que ha logrado definir tales derechos en solemnes declaraciones, pactos, tratados y convenciones que expresan la concordancia general de todos los Estados.

7. La serie de conferencias de que la mía forma parte, expresa la aspiración hacia un Estado de Derecho. Pero, ¿lo es hoy, tal como la hemos descrito en doctrina, nuestra actual situación? ¿Qué puede testimoniar el observador más imparcial ante la presente vivencia institucional de Chile? La propia Carta Fundamental, en una de sus disposiciones transitorias, menciona, nominativamente, quién es el Jefe del Estado, cabeza de un vigoroso gobierno y de una vasta administración. Ciertamente es que la Carta confía transitoriamente la función legislativa a un órgano diferente, como es la Junta de Gobierno, pero tal función la ejerce en coordinación con las facultades colegisladoras entregadas al Jefe del Estado, cima del poder militar representado simultáneamente en todas sus ramas en la propia Junta de Gobierno, facultades que por lo dicho reservan un campo mucho más amplio aún que el diseñado en las reglas permanentes, robustecido en las transitorias y aún más en el cuerpo normativo que implementa en este período de transición el funcionamiento del sistema de formación de las leyes. Ciertamente es que debe celebrarse la continuada profesión por los actuales gobernantes de respeto al Poder Judicial, pero ha contemplado el país la prolongación sucesiva de las situaciones de excepción constitucional y la consiguiente disminución de la eficacia de los órganos jurisdiccionales para enfrentarse a las resoluciones de las autoridades administrativas a causa de la negación de recursos ante los tribunales durante esos períodos de excepción y con motivo del uso de las facultades otorgadas conforme al art. 24 transitorio. En relación a este último, es lamentable una interpretación restrictiva del deber de la magistratura, la cual, a nuestro entender, no puede inhibirse del examen de la juridicidad de una medida, por la mera circunstancia de que no esté facultada para revisar la sustancia política y no exista otro recurso administrativo para dejarla sin efecto que la reconsideración ante quien la dictó. Esta débil reacción de los jueces en presencia de la vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos se muestra incongruente con el propósito manifestado claramente

por el constituyente de afirmar los postulados básicos del Estado de Derecho en su doble proyección de técnica jurídica y de baluarte de la finalidad esencial de la dirección política, que ha de ser la de afirmar la convivencia en una efectiva consideración de los derechos de las personas, de las familias y de los cuerpos intermedios por encima y sobre las normas expresivas de la voluntad predominante en el manejo de la colectividad. La Constitución de 1980 no sólo reproduce de las Cartas Fundamentales precedentes el principio de que nadie puede atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o facultades que aquellas que expresamente se les hayan conferido por la Constitución, sino que se dispone que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ellas; que los preceptos de la Carta obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo; que los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que señale la ley y, sobre todo, que el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, porque el Estado está al servicio de la persona y su finalidad es promover el bien común con pleno respeto a los derechos que la Constitución establece (arts. 15, 6º y 7º). El actual constituyente no descuida reiterar que la infracción de esas bases fundamentales genera las responsabilidades que la ley señale (arts. 6º y 7º). Y su preocupación por la obediencia a estos fundamentos que reconoce superiores a su voluntad es tan firme que no sólo asegura a todas las personas, con mucha precisión, derechos, igualdades y libertades, sino que advierte al mismo legislador que no puede afectar tales derechos en su esencia ni imponer condiciones que impidan su libre ejercicio (art. 19, N° 26).

8. En la misma lógica del planteamiento sustancial de la nueva Carta se sitúan la ampliación, por ella ordenada, del recurso de amparo en cuanto se extiende ahora a cualquiera privación, perturbación o amenaza de la libertad personal, y la definitiva incorporación en nuestra sistema jurídico del recurso de protección destinado a robustecer la gran mayoría de las garantías reconocidas en la Carta, y encaminados ambos recursos a restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección al afectado (arts. 20 y 21).

La inspiración básica de la Constitución de 1980 no permite continuar interpretando nuestro ordenamiento jurídico como cimentado en la primacía de la voluntad de los órganos públicos y la creencia en la omnipotencia legislativa desconocida ya desde 1925 a través del otorgamiento a la Corte Suprema de la facultad de declarar inaplicables los preceptos contrarios a la Carta parece ya muy lejana a nuestra institucionalidad.

Tal es la razón profunda por la cual no podemos entender a los magistrados que renuncian a imponer una justicia sustantiva excusándose en una excesiva sumisión a la letra de la ley, la cual debe, a nuestro juicio, ser respetada siempre en concordancia con la máxima manifestación del constituyente de la necesidad de colocar en todo momento por encima de la voluntad de los órganos del Estado los derechos de la persona humana y de los cuerpos intermedios. Tal es la razón y objeto de la ciencia y de la técnica jurídicas.

IV. LA BASE DEMOCRÁTICA

9. Tal como ocurre con la idea del Estado de Derecho —y puede ser que todavía de modo más indiscutible— el concepto de lo que es la democracia es tan amplio y variado que se hace necesario, antes de apreciar las condiciones concretas en que ella se traza en la Constitución de 1980, sintetizar los rasgos más característicos que, en mi opinión, cabe atribuirle.

Entendemos, en efecto, por democracia, el sistema de gobierno en el cual la soberanía, tomada como la voluntad suprema decisoria en orden a la definición y a la dirección del interés general, corresponde a la propia sociedad gobernada y ella la concreta estableciendo o modificando el estatuto fundamental de su organización, eligiendo a los integrantes de los órganos básicos del poder estatal, participando directamente o a través de sus personeros, en las decisiones políticas, dando a conocer a través del ejercicio de las libertades públicas las reacciones favorables o adversas que van generando las actuaciones del poder estatal y haciendo responsables a los titulares de los órganos que por su actuación merezcan la condenación de sus conciudadanos.

10. Sobre tal entendido, procuremos examinar la Carta de 1980 para ver hasta qué punto se ajusta a esos requisitos básicos el sistema que implanta.

Es del caso preguntarse, en primer término, quién es, según el texto de la Carta, el soberano. El art. 5° lo contesta proclamando que la soberanía reside esencialmente en la Nación como lo habían formulado tradicionalmente todos los documentos chilenos anteriores que en el siglo 19 consagraron las bases de lo que se ha llamado la democracia clásica, liberal o burguesa. Es sensible no haber procurado remozar el pensamiento político que en la actual descripción de la fórmula democrática entrega la potencialidad máxima decisoria a la sociedad gobernada y no a una idea abstracta que fue manejada por quienes contaban con el poder social, como es la idea de Nación. Los textos más modernos al estilo de la Constitución española de 1978 van por ello proclamando al pueblo como soberano y así quedó convenido consagrarlo en el seno de la Comisión Ortúzar, aunque en definitiva no apareció en el informe final de dicha

comisión. Más lamentable es la invocación a la soberanía nacional en la actual Carta si se toma en cuenta que a ella sigue, en el art. 5º la disposición de que "su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece". Esta oración la consideramos desafortunada, si se entiende que con ella ha querido colocarse como vocero de la misma jerarquía en el ejercicio de la soberanía, ya al pueblo, ya a las autoridades, porque dentro de tal interpretación serían estas últimas las que estarían en situación de invocar, frente al pueblo, en igualdad de jerarquía la posibilidad de concretar las exigencias abstractas de lo que cabe entender como nación y como voluntad de ellas.

El electorado, como órgano más directo del pueblo concreto, no puede menos de quedar colocado, en el ejercicio de la soberanía, en una jerarquía superior a la que compete a las autoridades, las cuales han de quedar subordinadas a la voluntad del pueblo con tanto mayor razón cuanto que aun el pueblo concreto como titular de la soberanía, el constituyente declara que ésta reconoce como límite el respeto a los derechos que emanan de la naturaleza, de modo que no se trata ni del pueblo multitudinario de la revolución ni de la soberanía omnipotente de Rousseau.

11. El pueblo o la nación como soberano se concreta, pues, en primer término en el electorado "a través del plebiscito y de elecciones periódicas". El plebiscito, en la Carta de 1980, sólo está reservado para definir en último extremo las discrepancias surgidas en torno de las leyes de reforma constitucional (arts. 117, 118 y 119).

Las elecciones periódicas, mientras tanto, ahora sólo están previstas en cuanto a la renovación cada 8 años del Presidente de la República, a la íntegra renovación cuadrienal de los diputados y para la renovación parcial, también cuadrienal, de parte del Senado. Si se considera que el electorado no está llamado ni directa ni indirectamente a ser origen de los órganos de gobierno y administración regional, provincial y municipal, se puede registrar una notable disminución de la función del cuerpo electoral en la Carta de 1980 respecto de las anteriores.

Otro de los presupuestos de un gobierno democrático, es el llamado a la participación de las personas y de los grupos integrantes de la sociedad civil en la convivencia ciudadana. Ciertamente es la Constitución proclama como deber del Estado "asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional" y que, por otra parte, "el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos"; y cierto es también que se fortalece el derecho de asociación sin permiso previo y aclarándose que sólo "para gozar de personalidad jurídica las

asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley" (arts. 1º y 19).

12. Siendo todo eso así, se observa que los órganos de participación y las formas de realizarlo son muy restringidas y temerosas.

Anótese, por ejemplo, que en el consejo regional de desarrollo se llama, entre otros integrantes, aunque con representación mayoritaria, a "miembros designados por los principales organismos públicos y privados que ejerzan actividades en el área territorial de la región"; y que, entretanto, el consejo de desarrollo comunal es "integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes dentro de la comuna, con excepción de aquellas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública" (arts. 101 y 109).

Es constante, en la carta de 1980, la preocupación, muy explicable por la experiencia nacional, de separar lo que ha querido definirse como poder social de lo que pertenecería al poder político; pero en los términos en que se hace, y para cuya comprobación se requeriría recordar la letra misma de los preceptos, la separación es a tal grado excesiva que se muestra como contraproducente en cuanto puede conducir paradójicamente a hacer imposible la realidad de la necesaria lucha cívica fuera de dicho poder social como impedir la preparación y la votación política. No podrán llegar al Parlamento personas que hayan adquirido experiencia en la difícil tarea de dirigir a los hombres y a quienes logren llegar a integrar las Cámaras, aportarle el conocimiento de la realidad en que se desenvuelven las actividades en los distintos sectores de la convivencia nacional. Quien quiera formarse un cuadro del juicio que formulamos, confronte los arts. 1º inc. 3º, 19 N.ºs. 11 inc. 3, 15 inc. 5º y 19 inc. 3º, 23, 54 N.º 7 y 57 inc. 4º.

Esta tendencia a configurar dos mundos completamente distintos y de impedir toda forma de comunicación entre ambos, el social y el político, unida a los preceptos, casi siempre encaminados a considerar con desfavor los partidos políticos o a condenar sus actuaciones, y la disminución ya anotada del recurso al cuerpo electoral, deja indiscutiblemente al lector de nuestra Carta Orgánica la impresión paradójica de que esa misma persona y esos mismos cuerpos intermedios para quienes el Estado se organiza son considerados en su acción como el origen de todos los temores para la preservación del orden jurídico. En otras palabras, la Constitución no parece confiar ni en el hombre ni en la democracia.

V. SISTEMA DE GOBIERNO

13. La Constitución de 1980 conserva al presidencialismo, preferido desde 1925, pero lo exagera a tal punto que se aleja de su carácter típico

de régimen de separación de poderes, puesto que los acumula todos, puede decirse, en el Jefe del Estado.

Se observa, desde luego, una notable vigorización del estatuto de la función del Primer Mandatario. Sólo puede originarse su título directamente del cuerpo electoral al requerirse la segunda vuelta si ningún candidato logra mayoría absoluta en la primera. Lo proclama electo el Tribunal Calificador, no el Congreso Pleno. Se mantiene 8 años en su cargo. Únicamente el Senado, y no la Cámara, da permiso para su ausencia, acepta su dimisión, reconoce su impedimento, o declara su inhabilidad. Si no alcanza a concluir su período, es también el Senado quien designa su sucesor hasta la próxima elección general de parlamentarios (Véanse los arts. 24 a 30, 49 N^{os.} 6, 7 y 8; 82 N^{os.} 8 y 9).

Las facultades de que goza el Presidente como jefe de gobierno y de la administración se fortalecen también, en diversas formas, como, por ejemplo, al ampliarse la potestad reglamentaria a cuanto no esté comprendido en la esfera de competencia de otro órgano constitucional o de la ley o al liberarse del consentimiento del Senado para las designaciones diplomáticas y militares, (art. 32 N^o 8 y N^o 10).

La misión del Parlamento, a la inversa, aparece apreciablemente debilitada. Sólo pueden ser materias de ley aquellas enunciadas en la misma Carta. Las atribuciones colegisladoras del Presidente se han robustecido en los más diversos aspectos: iniciativa exclusiva, rechazo del proyecto en la Cámara de origen; reglamento interno; legislatura extraordinaria; declaración de urgencia; aprobación ley de presupuestos; modificación constitucional que sólo se realiza contando con la aceptación del Primer Mandatario, prácticamente. (arts. 62, inc. 2^o, 64, 65, 71, 116 a 119).

Las facultades fiscalizadoras, reservadas perentoriamente a la Cámara de Diputados, se limitan en tal extremo que basta para entender satisfechos sus acuerdos la respuesta oportuna del Ministro que corresponde (art. 48, N^o 1).

Frente a tal débil papel reservado a la Cámara, resulta inconcebible que al Presidente se le otorgue y llegue a usar la posibilidad que se le concede de disolverla por una sola vez durante su período y siempre que no lo disponga dentro del último año del funcionamiento de ella (art. 32, N^o 5).

El debilitamiento del Congreso explica el sentido poco favorable para los representantes del pueblo de los preceptos que definen el estatuto de la función parlamentaria, en cuanto a las condiciones de elegibilidad, inhabilidades, incapacidades e incompatibilidades, causales de cesación, inviolabilidades e inmunidades. Comentarios a cada una de estas instituciones no se enmarcan en los límites de esta exposición, que quiere re-

ducirse al campo de los principios; pero no podemos silenciar la subordinación de los parlamentarios a las decisiones del Tribunal Constitucional, la reducción del privilegio de la inviolabilidad tan sólo al desempeño en las sesiones de sala o de comisión, y la causal de cesación en el mandato generada por ser autor o haber admitido a votación una moción o indicación declarada manifiestamente contraria a la Carta por el Tribunal Constitucional (Véanse arts. 54 a 59).

VI. DEFENSA DEL DERECHO Y DEL RÉGIMEN

14. Sin olvidar el propósito de mantener estas observaciones en el cuadro de los principios, cumple celebrar los perfeccionamientos que se vinculan al Tribunal Constitucional; al elevar al máximo rango el control de legalidad confiado a la Contraloría General de la República; a la posibilidad para cualquier persona lesionada en sus derechos por la administración de reclamar ante los tribunales administrativos, y a la incorporación en la Ley Fundamental del principio de que los tribunales no pueden excusarse de ejercer su autoridad ni aun por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometido a su decisión.

Creemos que debe reconocerse al régimen democrático la necesidad de no quedar inerte ante sus enemigos y tener que presenciar sin reacción un combate cívico que se desarrolle a su amparo con el preciso afán de darle término. Los resortes que para objeto tan medular contempla la Carta deben, no obstante, evitar que sean de tal índole que pugnen con el principio del respeto a la voluntad de la sociedad gobernada, dentro de los límites a que se extiende su soberanía.

En la lógica del planteamiento formulado, juzgamos defectuosa la reglamentación por la Carta de los numerosos estados de excepción que contempla. Dependen casi todos ellos de la exclusiva determinación del Jefe del Estado; son amplísimos los derechos que pueden suspenderse o suprimirse; insuficientes o inexistentes los recursos a disposición de los afectados e ineficaces los medios de controlar el ejercicio de las facultades otorgadas y de hacer efectivas las responsabilidades y sanciones por los excesos y abusos que se comentan (arts. 39 a 41).

15. En el límite de estas observaciones, no cabe analizar en profundidad la solución dada en la Constitución que se examina a los riesgos del pluralismo ideológico y político.

El artículo 8° condena "todo acto de persona o grupo destinado a propagar" las doctrinas que describe y ello abre el polémico problema de hasta dónde esa formulación es compatible con el principio democrático. Podrá debatirse, también, si la definición formulada en ese precepto, en orden a las doctrinas rechazadas, es adecuada o abre complejos problemas interpretativos, ya que se refiere a las que "atenten contra la fami-

lia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundada en la lucha de clases”.

Sería importante, asimismo, reflexionar sobre si la conformación dada al organismo llamado a aplicar el precepto, y el procedimiento a que ha de ajustarse, contemplan las suficientes garantías para generar los graves efectos y sanciones que dependen de sus decisiones.

Nos parece, entre tanto, que deben ser excluidas del proceso cívico, y ejercer las funciones que se les reserva en la generación y funcionamiento del sistema democrático, las organizaciones que, aun proclamando su propósito de respetar los derechos naturales de las personas y de los grupos, actúan deslealmente a la sombra del régimen institucional.

16. Sólo nos queda para dar término a nuestro recorrido a los principios de la actual Carta, anotar que los elementos positivos que ella pueda contener sólo vendrán a ser puestos a prueba desde que las Fuerzas Armadas se consideren en situación de limitarse al ejercicio de las funciones que sus normas permanentes les otorgan.

Los diez años que luego van a cumplirse desde que asumieron la máxima responsabilidad política, no permiten, a mi juicio, apreciar hasta qué grado los beneficios de la disciplina exterior derivan tan sólo de la contundencia de los instrumentos de que disponen y de la interdicción impuesta a las libertades de los chilenos, continuadamente renovada a través de los estados de excepción.

Un decenio, en el que los institutos armados se han considerado en el deber de ejercer la suprema dirección colectiva, con riesgo de ser distraídas en sus propias tareas profesionales, demuestran, en mi opinión, que ellas solas no disponen de los resortes capaces de restablecer la normalidad de la existencia social, cuyas favorables circunstancias le conquistaron en la vivencia democrática, no sólo un prestigio externo indiscutido, sino que una honda satisfacción colectiva, claramente admitida, como recordábamos, cuando en instantes y documentos solemnes voceros proclamaron que justamente la necesidad de restablecer sus valores explicaba la tarea que asumían.