

Nº 203
AÑO LXVI
ENERO - JUNIO 1998
Fundada en 1933

ISSN 0303 - 9986



REVISTA DE DERECHO

**UNIVERSIDAD DE
CONCEPCION**

**Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales**

NUEVOS ANTECEDENTES SOBRE LA GENESIS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1980

SERGIO CARRASCO DELGADO
Profesor de la Universidad de Concepción

Relativamente a la génesis de la Constitución Política de la República de Chile, de 11 de septiembre de 1980¹, se cumplieron cuatro etapas de elaboración:

- a) En la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política, entre el 24 de septiembre de 1973 y el 5 de octubre de 1978;
- b) En el Consejo de Estado, entre noviembre de 1978 y julio de 1980;
- c) En la Junta de Gobierno, entre el 11 de julio y el 8 de agosto de 1980;
- d) En el plebiscito constitucional del 11 de septiembre de 1980, que da tal de nominación al texto promulgado el 21 de octubre de 1980 y que entró en vigencia, aunque parcial, el 11 de marzo de 1981.

Respecto del trabajo correspondiente a la Comisión de Estudios, las actas de sus 417 sesiones se encuentran impresas².

En cuanto al proyecto del Consejo de Estado, las actas de las 57 sesiones plenarias efectuadas, conforme al reglamento de dicho órgano, se mantuvieron inicialmente reservadas, haciéndose público sólo el informe y el articulado del proyecto, como se solicitó al entregarse el texto. Actualmente se encuentran disponibles de consultar en el Congreso Nacional.

¹ Al respecto, ver del autor *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos*, págs. 79 a 111.

² Edición numerada. Talleres Gráficos Gendarmería de Chile.

Sobre las circunstancias del plebiscito constitucional del 11 de septiembre de 1980 y sus resultados se encuentra detallada información en los diarios y revistas de la época, así como en numerosos trabajos de índole histórico-jurídica.

Pero respecto a la etapa cumplida en la Junta de Gobierno, de sólo casi un mes, y cuya importancia es evidente pues de ésta surgió el texto constitucional definitivo, que fue plebiscitado y aprobado, hasta fecha muy reciente no se ha contado con mayores antecedentes, formulándose sólo apreciaciones en base principalmente a deducciones³.

El conocimiento reciente de la documentación correspondiente a esta etapa con la denominación "Transcripción y antecedentes de la Constitución de 1980. Decretos leyes N° 3.464 y 3.465" nos ha permitido organizar un resumen del procedimiento seguido así de los principales temas y conclusiones a que se llegó en esta etapa de la génesis de la Constitución Política de 1980.

Como ya se señaló, la Junta de Gobierno conoció y despachó el proyecto constitucional entre los días 11 de julio y 8 de agosto de 1980.

I. PROCEDIMIENTO SEGUIDO

Para tal estudio, la Junta designó un Grupo de Trabajo, integrado por el ministro del Interior, Sergio Fernández F.; la ministro de Justicia, Mónica Mardariaga G.; el ministro jefe del Estado Mayor Presidencial, general Santiago Sinclair O. y el secretario de Legislación de la Junta de Gobierno, capitán de navío Mario Duvauchelle R. En representación personal de los integrantes de la Junta, el auditor general del Ejército de Brigada, general (J) Fernando Lyon S.; el auditor general de la Armada, contralmirante (J) Aldo Montagna B.; el auditor general de la Fuerza Aérea, coronel de Aviación (J) Enrique Montero M. y el mayor de Carabineros (J) Harry Grünewaldt.

La Junta de Gobierno acordó, el 11 de julio de 1980, que antes de entrar al análisis del "proyecto de nueva Constitución Política presentado por el Consejo de Estado" se le hiciera llegar un cuadro de alternativas que considerara tanto los elementos de juicio contenidos en la "Declaración de Principios de Gobierno de Chile", de 11 de marzo de 1974, como en las "Normas para la nueva Constitución", emitidas por el Presidente de la República el 10 de noviembre de 1977; el proyecto del Consejo de Estado, de 8 de julio de 1980, y los principios que surgieran de las leyes constitucionales contemporáneas, "... todo ello en relación con el proyecto del Consejo de Estado"⁴.

³ La etapa de elaboración en la Junta de Gobierno se efectuó de acuerdo a lo establecido en el Decreto Ley N° 991, publicado en el *Diario Oficial* de 3 de enero de 1976, con tramitación reservada, debiendo sí mantenerse archivados por la Secretaría de Legislación los antecedentes relativos a su historia fidedigna (artículos 29 y 30).

⁴ De las 120 disposiciones permanentes de la Constitución Política de 1980, 47 corresponden sin variaciones al proyecto del Consejo de Estado. En las otras 73 hubo cambios de diversa importancia.

El Grupo de Trabajo informó, el 16 de julio de 1980, a la Junta de Gobierno y ésta resolvió un primer proyecto el 21 de julio, prosiguiendo luego a efectuar reuniones diarias en que se determinó ya en detalle el texto constitucional que sería aprobado. Hubo otros documentos de trabajo, entre éstos un texto comparado entre el propuesto por el Consejo de Estado y el aprobado en principio por la Junta de Gobierno, que fue base de la discusión posterior y se consultó, además, en determinadas materias a ministros de Estado, a la Comisión de Estudio y a algunas personas, cuya nómina no se ha dado a conocer, como el profesor Carlos Ruiz Bourgeois, quien redactó las normas sobre propiedad minera⁵. Los acuerdos principales se adoptaron con fechas 24 y 29 de julio y 2, 6, 7 y 8 de agosto de 1980, constando respecto de algunos el objeto de modificaciones. Hasta llegar, así, al texto definitivo o "Texto oficial al 8 de agosto de 1980", visado por el almirante José Toribio Merino Castro y que fue remitido al Presidente de la República. También lo fueron las normas sobre el plebiscito que se efectuaría el 11 de septiembre de 1980, respecto del cual hubo documentos de trabajo del Ministerio del Interior y revisados por la Secretaría de Legislación.

La Junta de Gobierno despachó, en definitiva, un texto de 120 artículos permanentes y de 29 disposiciones transitorias, el cual fue aprobado por el Presidente de la República y los miembros de la Junta de Gobierno, promulgándose por Decreto Ley N° 3.464 de 8 de agosto de 1980. Por Decreto Ley N° 3.465, de la misma fecha, se convocó a plebiscito para pronunciamiento de la ciudadanía.

II. PRINCIPALES TEMAS

Los principales temas que la Junta de Gobierno⁶ analizó -en esta etapa de la elaboración de la Constitución Política de 1980- y, de modo particular, las alternativas que se planteó en tales casos, así como los criterios que siguió en definitiva al respecto, fueron los siguientes:

a) En cuanto a las disposiciones permanentes:

1) Si, tratándose del capítulo I, Bases de la Institucionalidad, se optaba por un

⁵ Ver Duvauchelle R., Mario, *Las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile: Su regulación constitucional y orgánica constitucional*, Edit. Jurídica de Chile, 1994, pág. 68: "Resueltas las cuestiones previas antes señaladas, el grupo de trabajo procedió a ir preparando los textos del articulado de la Constitución, los que iban siendo revisados, modificados o aprobados por la Junta de Gobierno en sesiones diarias de trabajo. Estas se efectuaban en las tardes siguiendo la relación que efectuaba al efecto el secretario de Legislación, quien daba cuenta de las sugerencias propuestas por dicho grupo durante sus reuniones realizadas en las mañanas. A las referidas sesiones de Junta de Gobierno asistían también todos los integrantes de dicho comité y los ministros, funcionarios y profesores de derecho invitados".

⁶ En transcripciones y antecedentes de la Constitución de 1980. Decretos leyes 3.464 y 3.465, Secretaría de Legislación.

- procedimiento que objetivara el proyecto, como propuso el Consejo de Estado, o si se incluían materias de las señaladas en el documento "Declaración de Principios". Se optó por mantener el proyecto del Consejo de Estado, con alguna complementación mínima referida al principio de subsidiariedad del Estado. En el texto definitivo se señaló, expresamente, que el Estado "está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común...", texto éste similar al del anteproyecto de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, ya referida.
- 2) Respecto de los partidos políticos se planteó si prohibirlos, no decir nada al respecto, reconocerlos de modo expreso y regularlos o considerarlos como corrientes de opinión pública. La opción definitiva fue reconocerlos y regularlos en la Constitución.
 - 3) Si los delitos por conductas terroristas debían ser siempre de competencia de los juzgados militares y si éstos, en tales casos, quedarían sujetos a la Corte Suprema, optándose porque fueran de la competencia judicial ordinaria, salvo los que por su naturaleza debían corresponder a los tribunales militares.
 - 4) Si los condenados por conductas que la ley califique como terroristas debían perder definitivamente la ciudadanía o podrían ser rehabilitados, criterio este último que fue el aprobado.
 - 5) En cuanto a la edad para ser ciudadano, se analizó si debía ser 18 ó 21 años, optándose por la de 18 años.
 - 6) Si los extranjeros podrían votar, en qué elecciones y con qué requisitos, aprobándose que podrían hacerlo los alocados en Chile por más de 5 años y que cumplieran con los demás requisitos constitucionales, pudiendo votar en todo tipo de elecciones.
 - 7) Si el personal y oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros debían o no votar y en qué tipo de elecciones. El acuerdo fue de que sí y sin discriminaciones en cuanto a elecciones.
 - 8) Si el respeto a la vida privada debía extenderse, como garantía constitucional, a la vida pública, debiendo revelarse la fuente de las informaciones periodísticas. Se acordó que se comprendieran ambos aspectos y que, en lo demás, se estuviera a la ley respectiva.
 - 9) Si el derecho de residir o permanecer en cualquier lugar de la República, trasladarse de uno a otro o salir del territorio debía consagrarse de inmediato en el texto permanente o quedaría restringido en la etapa transitoria. En este punto se estuvo a la proposición del Consejo de Estado en cuanto a la norma permanente, y se aprobó la redacción de un artículo 24 transitorio que en-

regó facultades restrictivas de la libertad al Presidente de la República.

- 10) Resolver si en cuanto al derecho a la educación debía la Constitución limitarse a sólo declarar que la educación básica es obligatoria o si, además, debía indicarse que el Estado mantendría las escuelas gratuitas que fueren necesarias y que aseguraría el acceso a la enseñanza media de quienes egresaran de básica. Se concluyó en cuanto disponer que la educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población.
- 11) Si respecto a la libertad de enseñanza correspondería al Estado determinar los requisitos mínimos en cada uno de los niveles de enseñanza básica y media y si, además, debía señalar las medidas objetivas de general aplicación que permitieran cumplirlos. Previo oír al ministro de Educación, que en la época lo era Alfredo Prieto B., se acordó que ello fuera materia de ley orgánica constitucional.
- 12) La extensión del derecho a la protección de la salud, respecto de la cual se acordó oír previamente al ministro de Salud, en la época el general de Brigada Alejandro Medina L.
- 13) El contenido de la libertad de trabajo y su protección, respecto del cual se acordó oír previamente al ministro del Trabajo y Previsión Social, cargo que desempeñaba José Piñera E.
- 14) La extensión del derecho de sindicalizarse, respecto del cual se acordó, igualmente, oír previamente al ministro del Trabajo y Previsión Social.
- 15) Sobre el alcance de las funciones del Consejo Nacional de Televisión, acordándose señalar solamente las normas esenciales, entregando lo demás a una ley de quórum calificado.
- 16) En cuanto a establecer, operar y mantener estaciones de televisión, se estuvo a establecer sus normas en la respectiva ley orgánica constitucional.
- 17) Respecto de si debía eliminarse del texto constitucional el principio de colegiación obligatoria respecto de Colegios Profesionales, se estuvo por la eliminación.
- 18) Resolver si el Estado debía tener sólo el dominio eminente de las minas, como se proponía en el proyecto del Consejo de Estado. Se acordó escuchar a un experto, designándose al especialista en derecho minero Carlos Ruiz Bourgeois. El texto constitucional, en definitiva, aprobado estableció que el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas desarrollándose la noción de concesión. No obstante en la

ley orgánica constitucional posterior, N° 18.097, de 21 de enero de 1982, se procuró volver a la finalidad inicial.

- 19) Si en materia de expropiaciones, cuando lo exigiera el interés nacional, la indemnización debía ser pagada de contado o hasta en 5 años, criterio que inicialmente se consideró pero que no fue el en definitiva aprobado.
- 20) La duración en el cargo de Presidente de la República, si sería de 6 u 8 años. Variando lo propuesto por el Consejo de Estado, que era de 6 años, la Junta de Gobierno volvió al plazo de 8 años señalado en el anteproyecto de la Comisión de Estudios. Posteriormente, por ley de reforma constitucional del año 1994 se rebajó el período presidencial a 6 años.
- 21) La forma de elegir al Presidente de la República, si la elección popular o el sistema indirecto. Se aprobó que lo fuera por elección popular.
- 22) Si en caso de haber cesado el Presidente de la República en su cargo antes del término de su mandato corresponderían elecciones generales, se haría por el Senado, o se contemplaría con caracteres de permanencia el cargo de Vicepresidente de la República. Se optó en esto por la elección por el Senado, lo cual fue parcialmente modificado por ley de reforma constitucional de 1989.
- 23) En materia de estados de excepción, se aceptó la proposición del Consejo de Estado, pero incorporando inicialmente -en este primer estudio- un nuevo estado, "de simple prevención", lo cual no perduró en el texto constitucional aprobado.
- 24) En cuanto a la subsistencia de las medidas que se aplicaran durante los estados de excepción, particularmente las de expulsión del territorio y prohibición de ingreso al país, que el Consejo de Estado proponía cesaran cuando terminara el respectivo estado, se aprobó se mantuviera el efecto de tales medidas hasta que la respectiva autoridad determinara su cesación, en cada caso particular.
- 25) Respecto de las edades máximas y mínimas para los cargos de Presidente de la República, parlamentarios, miembros de la Corte Suprema y del Tribunal Calificador de Elecciones y de Contralor General de la República, se acordó hacer como lo propuesto por el Consejo de Estado y que fue el contenido definitivo.
- 26) La extensión del período ordinario del Congreso y si se inauguraría la legislatura ordinaria el 11 de septiembre de cada año, como proponía la Comisión de Estudios. Se estuvo por mantener la proposición del Consejo de Estado

- del 21 de mayo pero, en definitiva, no se señaló fecha para la cuenta anual -al país- del Presidente de la República sobre el estado administrativo y político de la nación.
- 27) Resolver si se prohibía ser candidato a parlamentario sólo a los dirigentes sindicales y estudiantiles pero no a los profesionales y empresarios, si a todos o a ninguno. Se resolvió, por la Junta de Gobierno oír previamente las razones de la Comisión de Estudios, estableciéndose, en el texto constitucional definitivo, que las inhabilidades se referirían a las personas que desempeñaran un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal y a las personas naturales y a los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebraran o caucionaran contratos con el Estado.
 - 28) Si no pueden ser candidatos los directivos de bancos, funcionarios públicos y directores de empresas en que el Estado tenga participación por aportes de capital, o si pueden ser candidatos pero con derecho a optar una vez elegidos o mantener sus cargos. Se resolvió, al igual que en el caso anterior, oír previamente las razones de la Comisión de Estudios, estableciéndose en el texto definitivo, además de la inhabilidad referida, incompatibilidades, incapacidades y causales de cesación en el cargo que contemplan total o parcialmente las calidades dichas.
 - 29) Si la ley puede extenderse a toda clase de materias, o si debe reservarse exclusivamente a las materias importantes que determine la Constitución, criterio este último que fue el aprobado en base al concepto de querer superar la situación antes producida, pero cuidando evitar un eventual desequilibrio de atribuciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.
 - 30) Si en cuanto al Congreso Nacional debían reducirse sus materias sólo a aquellas que tuvieran exclusivo rango constitucional, lo cual fue aprobado en principio.
 - 31) En cuanto a no acoger la exención de responsabilidad penal para los miembros de la Corte Suprema por falta de observancia de las leyes que reglan el procedimiento, denegación o torcida administración de justicia, propuesta por el Consejo de Estado, señalándose que tratándose de tales magistrados la ley determinaría los casos y modo de hacer efectiva tal responsabilidad.
 - 32) En cuanto a no acoger la obligatoriedad de los traslados, por razones de buen servicio, que acordara la Corte Suprema, aprobándose que el Presidente de la República "podrá" autorizarlos.
 - 33) En lo referente a la integración del Tribunal Constitucional, si mantener la propuesta incluyendo los ex auditores generales o si 3 miembros los nombraría la Corte Suprema, 2 el Senado, 2 el Presidente de la República y 2 el

Consejo de Seguridad Nacional. En definitiva, se aprobó que lo formaran 7 miembros, 3 ministros de la Corte Suprema, un abogado designado por el Presidente de la República, 2 por el Consejo de Seguridad Nacional y 1 por el Senado.

- 34) En cuanto a las Fuerzas de la Defensa Nacional, si se distinguiría –como fue lo aprobado– entre Fuerzas Armadas, Ejército, Armada y Fuerza Aérea y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, Carabineros e Investigaciones. Y si se rechazaría, como también ocurrió, que todas constituyen la fuerza pública, lo cual se señaló en la Constitución como propio de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.
- 35) Respecto de los nombramientos de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y Director General de Carabineros. Si se seguiría la proposición del Consejo de Estado, esto es, que el Presidente de la República los designaría de entre los oficiales en servicio activo que tengan el grado de general o almirante, según el caso, o si por el contrario, se restringiría su selección a las 5 más altas antigüedades. Que fue, en definitiva, lo aprobado en la Constitución.
- 36) Si los ascensos y retiros de oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros se harían por decreto supremo, a proposición del Comandante en Jefe respectivo y del Director General, en su caso. Acordándose no incluir en la Constitución tal procedimiento, sino que se efectuaría siempre por decreto supremo, en conformidad a la ley y a los reglamentos de cada institución. Posteriormente, por ley de reforma constitucional del año 1989 se dispuso sustituir la ley y reglamentos por ley orgánica constitucional correspondiente, en la cual se contempló la proposición.
- 37) Si el sistema para remover los Comandantes en Jefe sería el de libre elección por el Presidente de la República o si el reglado, o sea, en casos calificados, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional. Esto último fue lo aprobado.
- 38) Si el Consejo de Seguridad Nacional debía integrarlo, además, el Presidente del Consejo del Banco Central, lo cual fue rechazado.
- 39) Si en caso de empate en el Consejo de Seguridad Nacional debía esto ser resuelto por el Presidente de la República, lo cual fue rechazado.
- 40) Si, respecto de la atribución fundamental del Consejo de Seguridad Nacional, sólo representaría los actos o materias que puedan comprometer la seguridad nacional o podría vetar actos o medidas del Presidente de la República que atentaran gravemente contra las bases esenciales de la institucionalidad. O entregarse la decisión respectiva al Tribunal Constitucional. O, incluso tener el Consejo la posibilidad de aplicar medidas. Se acordó que, en estas materias, sólo podría representar.

- 41) En cuanto a si señalar las funciones específicas del Banco Central o entregarlas a la competencia de la ley orgánica constitucional. Lo cual así se consideró inicialmente; se le definió en la Constitución y se le señalaron ciertas restricciones, disponiendo que su composición, organización, funciones y atribuciones serían determinadas por una ley orgánica constitucional. Que se dictó en el año 1989.
- 42) Si en cuanto al Fondo Nacional de Desarrollo Regional se fijaría un porcentaje no inferior al 5% del total de los ingresos del Presupuesto para su distribución entre las regiones del país, como propuso el Consejo de Estado. Acordándose consultar opinión al Ministerio de Hacienda. En definitiva sólo se señaló que habría un porcentaje, sin precisar el mínimo de éste.

No son las anteriores las únicas materias correspondientes a las disposiciones permanentes de la Constitución Política de 1980 tratadas o aprobadas por la Junta de Gobierno. Pero son las preferentemente consideradas y cuyo conocimiento permite apreciar la naturaleza y enfoque que se tuvo, respecto de los problemas político-constitucionales de la época de su elaboración. Entre otras de importancia, pueden agregarse las normas sobre composición y generación de la Cámara de Diputados y el Senado, atribuciones constitucionales de la Corte Suprema, inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y del Director General de Carabineros y reforma constitucional.

b) En cuanto a las disposiciones pertinentes al período de transición, el cual se propuso establecer por el Consejo de Estado, particularmente a iniciativa del ex Presidente de la República Jorge Alessandri R., en la Junta de Gobierno y en la Constitución aprobada, se amplió a 8 años, contados desde la vigencia de la Carta, que se producía seis meses después de aprobada plebiscitariamente. Durante este período de 8 años, al tenor de la disposición 14ª transitoria, continuó como Presidente de la República el entonces Presidente, general del Ejército Augusto Pinochet Ugarte y se mantuvo en sus funciones la Junta de Gobierno, como órgano legislativo⁷.

El conocimiento y análisis de estos nuevos antecedentes relativos a la génesis de la Constitución Política de 1980 contribuyen, sin duda, a formarse una cabal percepción de la naturaleza de los procedimientos y temas planteados en la época, y acerca de las posibilidades –algunas muy contrapuestas– que se consideraron antes del plebiscito constitucional.

⁷ Sobre el período transitorio, ver del autor "Transición y Constitución Política: en el Consejo de Estado y en el texto aprobado", en *Revista Chilena de Derecho*, Universidad Católica de Chile, Vol. 11, N° 2-3, mayo-diciembre 1984; págs. 241-244.