

Acta de la nonagésima primera (91ª.)
Sesión, celebrada el 2 de octubre de 1979.

En Santiago, a 2 de octubre de 1979, siendo las 17:00 horas, se reúne el Consejo de Estado bajo la presidencia del titular don Jorge Alessandri Rodríguez y con la asistencia del vicepresidente don Gabriel González Videla y de los siguientes señores consejeros: don Enrique Urrutia Manzano, Héctor Humeres Magnam, General de Ejército (R) don Oscar Izurieta Molina, Almirante (R) don Ramón Barros González, General del Aire (R) don Renato García Vergara, General de Carabineros (R) Vicente Huerta Celis, don Juan de Dios Carmona Peralta, don Hernán Figueroa Anguita, don Enrique Ortúzar Escobar, don Julio Philippi Izquierdo y don Juan Antonio Coloma Correa.

Excusaron su inasistencia los Consejeros señores Carlos Francisco Cáceres Contreras Pedro Ibáñez Ojeda y Guillermo Medina Gálvez y doña Mercedes Ezguerra Brizuela, por continuar en el extranjero.

Por igual motivo se excusa el Prosecretario señor Arturo Marín Vicuña. Asiste, también, el Secretario abogado señor Rafael Valdivieso Ariztía.

Tabla

Acta.- Se aprueba el acta de la 90a. sesión, celebrada el 25 de septiembre último.

Anteproyecto de Nueva Constitución Política del Estado. El Consejero don Juan de Dios Carmona informa acerca de las labores cumplidas por la colusión que él preside, y a la que se le encargó estudiar las disposiciones contenidas en los capítulos X, y XI del anteproyecto sobre Fuerzas Armadas y Consejo de Seguridad Nacional respectivamente, como asimismo revisar los preceptos ya aprobados, pero relacionados temas.

Manifiesta, en primer término, que examinado el artículo 14, sobre derecho de sufragio de las Fuerzas Armadas, se acordó no innovar a su respecto y mantener el texto ya aprobado por el Consejo. En cambio, en lo atinente al artículo 18, referente a materias electorales se conviene incorporarle un inciso nuevo, que sería tercero, cuyo texto, después de acogerse una observación formulada por el señor Ortúzar, queda así:

“El resguardo del orden público durante los actos electorales y plebiscitarios será entregado a las fuerzas de la Defensa Nacional, del modo que se indique en la Ley respectivamente”.

Como consecuencia de esta enmienda, en el último inciso del artículo 18, que pasaría a ser cuarto, se reemplazaría la palabra “asimismo” por la locución “en lo demás”, con lo que la frase inicial del mismo rezaría así: “corresponderá en lo demás a una Ley orgánica constitucional,...”

La comisión, continúa diciendo el señor Carmona, propone la sustitución de los números 18, 19 y 20 del artículo 37, por otros nuevos, pero, con tales preceptos están íntimamente ligados a los artículos 97 y 98 del Capítulo X, prefiere comenzar por estos últimos, cuya redacción también se ha modificado. Así, se propone que el primero de ellos que en la siguiente forma:

“Artículo 97.-Los Comandantes en jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y el General Director de Carabineros serán designados por el

Presidente de la República de entre los oficiales en servicio activo que tengan el grado de General o Almirante, según el caso”.

En esta forma, precisa el señor Carmona, el Presidente de la República queda en completa libertad para nombrar a esos jefes, sin las limitaciones del anteproyecto. En todo caso, a fin de evitar que pueda descabezarse a las instituciones armadas, merced al expediente de nombrar a oficiales de graduación inferior a los generales, se obliga al jefe del Estado a enmarcar los eventuales nombramientos dentro del cuadro de generales y almirantes. Se aprueba el precepto en la forma propuesta por la comisión.

Don Juan de Dios Carmona explica en seguida, con respecto al artículo 98, que se sugiere suprimir su inciso segundo y reemplazar el primero por el siguiente: “Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros se efectuarán por Decreto Supremo, en conformidad a la Ley y a los reglamentos internos de cada institución”

Se acuerda proceder en la forma expresada y, por tanto, se aprueba el precepto.

En lo referente a las atribuciones especiales del Presidente de la República relacionadas con las Fuerzas Armadas, el señor Carmona manifiesta que la Comisión propone reemplazar los actuales números 18, 19 y 20 del artículo 37, por los siguientes:

“artículo 37.- Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

18.-Designar a los Comandantes en jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, y efectuar los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, en la forma que se señala en esta Constitución;

19.-Disponer de las Fuerzas de la Defensa Nacional, organizarlas y distribuirlos, de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional;

20.-Asumir, en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional. En tal caso, el Presidente de la República podrá residir en el lugar que estime mas conveniente para el cumplimiento de esta función.”

Escuchadas las explicaciones que el señor Carmona suministra sobre las enmiendas propuestas, se aprueba por unanimidad la nueva redacción del artículo 37, número 18, 19 y 20.

Como consecuencia de que los Comandantes en jefe no serán inamovibles, atendida la modificación introducida al artículo 97 del anteproyecto, la Comisión propone suprimir la parte final de la letra d), del artículo 54 número 2, que dice: “y de los comandantes en jefe de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas y del General Director de Carabineros, además, por notable abandono de sus deberes”. Al no ser inamovibles, puntualiza el señor Carmona, desaparece el motivo para que pueda sometérselos a juicio político por la razón mencionada. Se aprueba la modificación propuesta.

Con el objeto de reservar al Presidente de la República como atribución exclusiva, todo lo relacionado con la organización y distribución de las Fuerzas Armadas, y determinar que la Ley sólo puede señalar las normas básicas por las que han de regirse las instituciones castrenses, se sugiere agregar una frase, al comienzo del número 11 del artículo 66, en forma que diga así:

“Artículo 66.-Sólo en virtud de una Ley se puede:

11°.-Establecer las normas básicas por las que han de regirse las instituciones de la Defensa Nacional; fijar las fuerzas... etcétera”.

En consonancia con esta enmienda, se propone que en el inciso tercero del artículo 68 y al final del mismo, se agregue la siguiente frase, sustituyéndose el (.) con que termina por una coma (,): "... y con las materias señaladas en el número 11° del artículo 66".

Por asentimiento unánime, se aprueban las dos modificaciones señaladas.

La Comisión también ha estimado conveniente, prosigue el señor Carmona, suprimir el inciso cuarto del artículo 95, pero atendida la importancia de la materia contenida en él, modificar su texto e incorporarlo como un nuevo artículo, que llevaría el número 95 bis y que sería del tenor siguiente:

"artículo 95 bis.- las Fuerzas de la Defensa Nacional son esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes."

Por unanimidad se aprueba la supresión y el nuevo artículo propuestos.

El artículo 95, a su turno, quedaría definitivamente así:

"artículo 95.-Las Fuerzas de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas.

Las Fuerzas Armadas, integradas por el Ejército, LA Armada y la Fuerza Aérea, existen para la Defensa de la Patria, son esenciales para la Seguridad Nacional y garantizar el orden institucional de la República.

Sin perjuicio de colaborar en la funciones que corresponden a las Fuerzas Armadas, las Fuerzas de Orden y Seguridad Públicas, integradas por Carabineros y por la Dirección General de Investigaciones, constituyen la fuerza pública y existen para mantener la vigilancia y garantizar la seguridad y el orden públicos, para dar eficacia al derecho y seguridad a las personas."

El señor Ortúzar solicita dejar testimonio en actas de que si en el inciso del artículo 95 se suprimió, junto con él, la frase: "Se someten en su estructura y acción al ordenamiento jurídico, y ejercen las atribuciones que les encomienden la Constitución y la Ley", fue en razón de considerársele innecesaria para que mañana no se dé otra interpretación a esta supresión.

Por último, el señor Carmona informa que se sugiere eliminar el inciso primero del artículo 96 y modificar su inciso segundo, sustituyendo la frase "de estas dotaciones a las Fuerzas Armadas y a las de Orden y Seguridad Públicas" por esta otra: "a las instituciones de la Defensa Nacional".

Así se acuerda.

El señor Presidente agradece al señor Carmona y a los demás miembros de la Comisión la importante colaboración prestada al Consejo, en el estudio y modificación del Capítulo X.

Acto seguido se entra al debate del Capítulo XII del anteproyecto relativo al Banco Central, para cuyo objeto el secretario da lectura a los artículos 101 y 102.

El señor Presidente señala, como cuestión previa, el peligro que representa que el Banco Central, sea un organismo del Estado independiente, pues los acreedores podrían, en caso de moratoria, ejercer acciones sobre los fondos de reserva de la institución.

El Consejero señor Julio Philippi estima que tal riesgo puede salvarse con una disposición expresa, pero que, para él, lo más grave radica en que el artículo 29 de la Constitución encarga al Presidente de la República el gobierno y la administración del Estado, dentro de cuyo concepto se incluyen las políticas monetaria y cambiaria, que el anteproyecto deja en manos de un organismo autónomo. En consecuencia, si en este campo

llegare a producirse un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Banco Central, la crisis no tendría solución.

El Vicepresidente don Gabriel González considera que otorgarle al Banco Central la calidad de poder público constituye un problema gravísimo que debe resolver el Consejo de Estado. En efecto, agrega, este último ha tendido en todo momento a respaldar y resguardar las facultades del Presidente de la República, las que prácticamente desaparecen, a virtud de lo dispuesto por el artículo 101 en debate, en todo lo atinente a política monetaria y sobre crédito público y exportaciones, materias estas que componen un setenta por ciento de lo que se llama administración del Estado. Expresa que por estas razones él ha redactado una indicación para que se incorpore al acta, y pide al secretario que le dé lectura. El documento es del tenor siguiente:

“El proyecto Constitucional confiere el carácter de un poder público al Banco Central y le reconoce la facultad “exclusiva” de la fijación y manejo de la política monetaria y cambiaria.

Dispone que este Banco será administrado por un consejo integrado por siete directores designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, que durarán catorce años en sus funciones y se renovarán parcialmente uno cada dos años.”

“No deseamos insistir en la duración excesiva del periodo asignado a los directores, que prácticamente, cubre dos periodos presidenciales. Esto es, el Presidente de la República que designe a los directores impondrá a su sucesor una mayoría que ha de resolver, de modo “exclusivo”, en todo lo que atañe a la política monetaria y cambiaria. Comentando editorialmente este aspecto, “El Mercurio”, en su edición del 4 de noviembre de 1978, observa que es discutible la duración que deben tener los miembros del directorio del Banco Central y, aún, la forma de su designación.

“En cuanto a la autonomía y funciones del Banco Central, nos remitimos a la muy autorizada opinión de mi coterráneo y amigo don Arturo Maschke quien, durante largos años fue Gerente General y Presidente de nuestro instituto emisor, durante mi gobierno y otros”.

Dice el señor Mashke: “Un Banco Central para el ejercicio normal de sus actividades requiere, ciertamente, de algún grado de independencia, enmarcado en conceptos de carácter exclusivamente, técnico... La Ley constitutiva del Banco Central de Chile determinó que su directorio estaría formado por representantes del gobierno, empresas bancarias, entidades de la producción – agrícolas, industriales y mineras—representantes laborales y público accionista. Con las profundas correcciones aconsejadas por la práctica, se podría dotar al organismo emisor de un directorio representativo de las actividades básicas de la economía, en equitativa proporción con la representación fiscal. Estos miembros del directorio deberían reunir calidades específicas, entre otras de idoneidad y experiencia. El rol que compete al Banco Central en sus relaciones con el gobierno no puede ser otro que prestar su cooperación en los aspectos técnicos, expresando con sentido de responsabilidad, sus opiniones para poder cumplir las altas finalidades de bien público que determinaron su creación. El imperio de sus dictámenes solo podrá prosperar si los estudios he informaciones que les sirven de fundamento acusen un elevado nivel de preparación científica y una recta y patriótica inspiración”.

En seguida agrega enfáticamente: “Una irrestricta autonomía del instituto emisor, podría, en determinadas circunstancias, llegar a interferir la

aplicación de los esquemas programáticos que son de la incumbencia del Gobierno". ("El Mercurio", Informe Económico. noviembre de 1977, Pág., 14).

De las claras y muy juiciosas palabras del señor Maschke se desprenden dos conclusiones:

"1°.- El gobierno es la autoridad que asume legítimamente la responsabilidad de la gestión económica y financiera del país; y

2°.- El Banco Central no puede ser sino un organismo encargado de prestar su cooperación, señalando los aspectos científicos y técnicos que inciden en la política económica, desde el punto de vista monetario y cambiario.

Como siempre, los técnicos deben limitarse a presentar alternativas, formular opiniones, pero es el gobierno a quien, por su legitimidad democrática, le corresponde pronunciarse en definitiva.

En síntesis la nueva Constitución debe dar suficiente libertad a la autoridad que el pueblo legítimamente elija, para establecer el sistema económico que mejor interprete el sentir de la ciudadanía."

"El imponer normas rígidas a la administración del Banco Central, con el objeto de perpetuar determinada política económica, vendrá a vulnerar este principio.

El Banco Central, por sus atribuciones, es el que tiene a cargo la formulación de las políticas cambiarias, crediticias, de comercio exterior y de cambios del país, materias todas que constituyen instrumentos muy importantes de la política económica del gobierno.

Por tanto, ponerle cortapisas a la gestión financiera, como sería establecer una administración independiente del Poder Ejecutivo, sería cercenar parte de las facultades mas esenciales del Presidente de la República en la conducción de los negocios públicos. Además, un Banco Central independiente dificultaría la necesaria coordinación que debe existir entre la política monetaria y el resto de la política económica del gobierno.

En virtud de estas consideraciones, productos de la experiencia y de una apreciación objetiva, sugiero que debe suprimirse el Capítulo XII del proyecto, así como las otras disposiciones dispersas que se relacionan con el, como lo son, por ejemplo, el artículo 54, letra c), artículo 60, N° 3. Formulo indicación al respecto."

El señor Ortúzar explica que la Comisión redactora del anteproyecto oyó en esta materia a los señores Ministros de Hacienda y de Economía y al Presidente, Fiscal y otras altas autoridades del Banco Central, quienes coincidieron en la necesidad de dar a este organismo jerarquía constitucional, y de dotarlo de autonomía e independencia en el manejo de la política monetaria. La Comisión en todo caso, tomando en cuenta las situaciones representadas por los señores González Videla y Philippi, fue mas flexible y estableció que una ley orgánica constitucional consultaría la manera de resolver las discrepancias que pudieran surgir entre el Consejo del Banco y el Ministro de Hacienda, en lo que se refiere a política cambiaria.

El señor Philippi insiste en considerar excesivas las normas propuestas, explica que en la actualidad existe un Consejo monetario presidido por el Ministro de Hacienda e integrado por funcionarios de alto nivel dentro del sector económico, y expresa que el mecanismo propuesto puede causar enormes trastornos si es controlado con criterio poco sano u opuesto a las orientaciones políticas del Gobierno. Piensa que el conflicto nace de la estructura del Consejo, pues si los miembros de el duran catorce años en

sus cargos y se renuevan uno a uno cada dos años, el Gobierno deberá enfrentar un bloque imposible de manejar. A su juicio, no puede crearse un feudo técnico, al margen de la norma general contenida en el artículo 29 de la Constitución.

El señor Ortúzar sugiere que el Consejo escuche algunas opiniones de personas que estiman conveniente este tipo de disposiciones, pues son muchas las que él ha tenido oportunidad de conocer, favorables a que el Banco Central tenga jerarquía de Constitucional, para que pueda así defender, en mejor forma la estabilidad monetaria.

Don Héctor Humeres manifiesta que concuerda totalmente con lo expresado por el señor González Videla, pues teme que el otorgamiento de jerarquía Constitucional al Banco Central pueda convertirlo, ya no en poder, sino en un súper poder del Estado. Precisa diversos aspectos de la función de esa entidad, que es un agente del Fisco, y señala que la prolongada duración en sus cargos de los miembros de su Consejo podría llegar a "encajonar" al Presidente de la República que ocupe legítimamente la Primera Magistratura. Subraya, además, el contrasentido de que por un lado se procure reforzar las facultades presidenciales, y por otro se pretenda someterlo a un organismo de excepción como sería el propuesto.

El señor Coloma comparte la sugerencia del señor Ortúzar, en el sentido de conocer la opinión de técnico en la materia, y señala la importancia de proteger al país de los continuos cambios en la política económica y de que cada Presidente, al asumir, parata por rediseñar la económica, con lo que se pierde gran cantidad de tiempo y se producen enormes perjuicios. Las experiencias dejadas por los últimos cuatro o cinco gobiernos obligan a meditar al respecto, y concluye que el aporte de la Constitución en esta materia puede ser trascendental para el futuro.

El señor Presidente afirma que los inconvenientes de todo orden surgidos en la vida de la nación, y principalmente, en el campo económico, han derivado de la absoluta libertad con que los parlamentarios han manejado a la República. Manifiesta que por tal razón han luchado muchísimo tiempo, porque se establezcan diversas normas encaminadas a corregir la causa de las dificultades aludidas por el señor Coloma, lo que, a su juicio, se logrará con las modificaciones introducidas en los preceptos concernientes a la acción parlamentaria. A este propósito recuerda sus experiencias como Presidente de la República y ciertas medidas adoptadas por los señores Frei y Allende los cuáles al ser Presidentes debieron coincidir con los planteamientos que él había sostenido y defendido y que ellos combatieron. Por todo esto no considera peligroso suprimir el Capítulo en estudio.

El señor Ortúzar se declara partidario de escuchar por lo menos al Ministro de Hacienda, ante la posibilidad de que los señores Consejeros lo hagan mudar de criterio, pues de lo contrario, agrega, como se halla tan convencido de la necesidad de dar al Banco Central la estructura y atribuciones impugnadas, seguramente insistirá en esta fórmula ante la Junta de Gobierno.

El señor Presidente cree también que sería útil hablar con el señor de Castro, como sucedió cuando se trató el proyecto sobre impuesto al capital. Don Juan de Dios Carmona reseña los cambios que en materia económica se han sucedido en Chile, al compás de las distintas teorías que han gozado del favor político, y manifiesta que ellos justifican la impresión producida en la Comisión Constitucional, por el planteamiento en favor de normas constitucionales dirigidas a defender la población en contra de los gobiernos

que hagan mal uso de la política monetaria, pues, según quienes así la afirmaron, la inflación se produce por las emisiones, y la manera de combatirlas consiste, precisamente en establecer ciertas restricciones monetarias como las que posibilitan las nuevas normas sobre el Banco Central.

El señor Presidente observa que las emisiones se producen a causa de que el Ejecutivo debe acatar las leyes que el Congreso despacha desfinanciadas, por el hecho de que aumentan los gastos o rebaja los tributos a fin de satisfacer a ciertos grupos. Justamente para evitar estos abusos, es que él propuso una disposición—que seguramente los expertos constitucionales tildarán de aberración --- destinada que solo el Presidente de la República puede calificar el posible rendimiento de las leyes sobre impuestos y pueda también rebajar los gastos, en la misma proporción en que lo sean los tributos destinados a financiarlos a su real rendimiento.

El señor Humeres piensa que las disposiciones en debate son consecuencia de los vicios a que se refirió el señor Presidente, los que, en su opinión no se repetirán, si las normas propuestas por el Consejo de Estado son acogidas. Se refiere a un procedimiento dirigido a cautelar las reservas del Banco Central y a evitar que sean afectadas por el no servicio de los empréstitos, materia que ya conservó con el Consejero señor Philippi para dar forma al correspondiente proyecto, y sugiere que también se invite, para escuchar su opinión al ex Fiscal del Banco Central don Fernando Coloma.

El señor Philippi describe la actual estructura del Banco y los mecanismos con que opera, se refiere a la causa de las emisiones y señala nuevamente los peligros que encierran las normas en debate.

El señor Coloma reitera la necesidad de que se estudie, analice y trate extensamente el punto, en forma de que pueda llegarse a un tipo de acuerdo con los mayores antecedentes posibles.

Don Hernán Figueroa estima que, en todas las contingencias que puedan preverse, es virtualmente imposible impedir que el día de mañana se genere en el país un estado revolucionario, que termine con la mejor de las Constituciones. Añade que, según entiende, el Banco Central emite actualmente, no por desorden económico sino por necesidad, como sucede igualmente cuando recoge circulante, a lo que el señor Philippi acota que la teoría con arreglo a la cual se está manejando la economía – con gran éxito, a su juicio— atribuye al volumen monetario una gran influencia, de suerte que mide y altera su flujo atendiendo a ciertos indicadores.

El General señor Izurieta expresa que, antes de pronunciarse sobre el Consejero de Seguridad,-- concepto este que también cubre las materias económicas--, desearía informarse más acerca de lo relacionado con el Banco Central, para cuyo objeto precisa que sería útil confrontar el punto de vista del señor González Videla, muy interesante sin duda pero sostenido por un miembro del Consejo, con otro de una persona ajena a éste y cuya opinión se sepa que es opuesta a la del señor Vicepresidente. Por otra parte, dado que se conoce el criterio del Ministro de Hacienda señor de Castro, sería quizás aconsejable adoptar con el similar criterio, y solicitar el parecer de otro extraño al Consejo cuyo pensamiento se conozca anticipadamente como divergente con el de ese secretario de Estado.

El señor Presidente estima que como en el planteamiento de don Gabriel González, éste dijo todo lo que cabía expresar sobre el tema, le parece innecesario que otra persona venga a sostener la misma tesis.

El señor Philippi manifiesta estar convencido de que debe haber alguna otra solución para el problema en debate y conjetura que ella podría encontrarse, quizás, en una norma que obligara al Presidente de la República a tener en el Banco Central una asesoría técnica adecuada. Recuerda que este sistema se encuentra consagrado en la legislación actual—la que, a su juicio, ha venido perfeccionándose progresivamente desde que se creó el Banco Central—y confirma que podría constituir un notable avance establecerlo en la Constitución, sin entablar en nada las atribuciones del Presidente de la República.

El señor Presidente manifiesta que debe reconocer como uno de los méritos de la administración Frei el haber empezado a tecnificar el Banco Central. Hasta entonces, era tradicional que la presidencia de ese organismo y sus mas altos cargos fueran ocupados por algunos políticos de gran situación, pero en la época aludida se confió la administración de esa entidad a técnicos jóvenes, que se desempeñaron con bastante eficiencia, línea que la ha seguido el actual Gobierno, designado a personas especialmente preparadas y que han demostrado mucha valentía para adoptar decisiones en materia cambiaria.

El señor Humeres expresa que quizás otra solución podría consistir en que el Presidente de la República designara al Presidente del Banco Central con acuerdo del Senado, y que este funcionario quedara sujeto a ser acusado constitucionalmente lo que le daría mayor rango y también mayor responsabilidad.

El señor Presidente considera que lo aconsejable es suspender el pronunciamiento del Consejo hasta después de oír al Ministro de Hacienda—en la actualidad ausente del país—cuando le sea posible concurrir al Consejo.

Así se acuerda, por asentimiento unánime.

El señor Figueroa observa que, en lugar del texto rechazado, tal vez resultaría aceptable facultar al Presidente de la República para pedir la renuncia a todos los consejeros del Banco Central, aunque hubiesen sido nombrados por él.

Finalmente, y antes de levantarse la sesión, el señor Humeres informa que, en cumplimiento de la misión que se le encomendó a petición del señor Ortúzar, se entrevistó con el Tesorero General de la República, quien le manifestó estar totalmente de acuerdo con la nueva redacción dada al artículo 94.

Se levantó la sesión a las 19:00 horas.