

Acta de la sesion numero sexta (96a.) sesion,
celebrada el 6 de noviembre de 1979.

En Santiago, a 6 de noviembre de 1979, siendo las 17.00 horas, se reúne el Consejo de Estado bajo la presidencia del titular don Jorge Alessandri Rodriguez y con asistencia del Vicepresidente don Gabriel González Videla y de los siguientes señores consejeros: don Enrique Urrutia Manzano, don Héctor Hummeres Maguán, 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) don Vicente Huerta Celis, don Juan de Dios Carrasco Peñalta, don Herwán Figueroa Auguista, don Enrique Ortúzar Escobar, don Carlos Francisco Valeros Boutreras, don Pedro Ibáñez Ojeda, don Guillermo Medina Jálvez, doña Mercedes Loquerra Brizuela y don Juan Antonio Bobona Bornea.

Excusa su inasistencia el consejero señor Julio Philippo Izquierdo por haber tenido que ausentarse al extranjero. Por igual razón lo hace el Prosecretario abogado señor Arturo Charin Pizarra.

Aliste, también, el Secretario abogado señor Rafael Valdovinos Ariztia.

Tabla.

Acta.- Se aprueba el acta de la 95a. sesion, celebrada el 30 de octubre último.

Anteproyecto de Nueva Constitución Política del Estado. El consejero don Juan de Dios Carrasco da cuenta de la labor cumplida por la comisión que él preside, y explica las recomendaciones que formula en relación con el Capítulo XIV del anteproyecto. Después de dar lectura a los artículos 120 y 121 cuya redacción se modifica, señala que en ellos se establecen de manera clara y simple los procedimientos para tramitar proyectos de reforma de la Constitución. Estos, dice, pueden ser tanto de iniciativa del Presidente de la República como de la de Senadores o Diputados; pueden presentarse en cualquiera de las ramas del Congreso; no pueden suscribirlos más de diez Diputados ni más de cinco Senadores; no caben en su tramitación las comisiones mixtas ni las existencias, habida cuenta de que su aprobación requiere la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada una de las ramas del Parlamento; y les son aplicables las urgencias establecidas en la misma carta. Agrega que para

la ratificación de una reforma por el Congreso Pleno se ha mantenido el mecanismo de la Constitución de 1925, pero que en el precepto respectivo se ha suprimido el vocablo "mayor" antes de la palabra "debate", para evitar toda posibilidad de que en la oportunidad correspondiente se intente promover discusiones. Por lo que toca a los vetos del Presidente de la República -- proique diciendo el señor consejero -- se confiere a éste la facultad de rechazar totalmente un proyecto de reforma constitucional, caso en el cual el Congreso debe rotarlo en su integridad, o sea sin dividirlo artículo por artículo, y necesita, para insistir en su aprobación, los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada cámara. Si el Parlamento obtiene este quórum, el Presidente de la República puede optar entre promulgar el proyecto o someterlo a una consulta plebiscitaria. En lo atinente a las eventuales observaciones del jefe del Estado, describe el proceso a que ellas han de sujetarse y, por último, hace presente que, para no entrar en detalles, la Carta entrega a una ley orgánica constitucional las demás normas referentes a la tramitación de los aludidos vetos.

El señor Ortúzar formula indicación para que en el inciso quinto del artículo 121 se intercale la palabra "absoluta" entre el vocablo "mayoría" y la locución "de los miembros en ejercicio" a fin de que exista armonía con la expresión usada en el artículo 120. Se aprueba esta indicación por unanimidad y, sin otras emendaciones se aprueba también por unanimidad, las dos disposiciones explicadas por el señor Barroua, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 120. -- Los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, con las limitaciones señaladas en el inciso primero del artículo 68.

"El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada cámara el voto conforme de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.

"Será aplicable a los proyectos de reforma constitucional el sistema de urgencias.

"Artículo 121. -- Las dos cámaras, reunidas en Congreso Pleno y en sesión pública, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, sesenta días después de aprobado un proyecto en la forma señalada en el artículo anterior, tomarán conocimiento de él y procederán a rotarlo sin debate.

"Si en el día señalado no se reuniere la mayoría

del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará al siguiente, con los diputados y senadores que asistan.

"El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República.

"Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso, y éste insistiere en su totalidad por los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante un plebiscito.

"Si el Presidente observare parcialmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso, las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada Cámara, y se devolverá el proyecto al Presidente para su promulgación.

"En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de los cuestionados en desacuerdo.

"La ley orgánica constitucional relativa al Congreso regulará en lo demás lo concerniente a los vetos de los proyectos de reforma y a su tramitación en el Congreso".

Acto seguido el señor Barroua se refiere a los restantes artículos del capítulo XIV, números 122, 123 y 124, el primero de los cuales limita la posibilidad de que pueda reformarse la Constitución en ciertos aspectos sustanciales, como podrían ser, por ejemplo, el otorgamiento de mayores facultades al Congreso o de nuevas prerrogativas a los parlamentarios, o la modificación de las normas contenidas en el capítulo I de la Constitución, relativas al régimen democrático, al sistema unitario del Estado, a la soberanía etc.

El señor Presidente manifiesta estar de acuerdo con estas ideas y con el texto que se propone, pero observa que el precepto no incluye la disminución de facultades del jefe del Estado, las que si se ven cercenadas pueden, en algunos casos, significar indirectamente un aumento de las atribuciones de los parlamentarios.

Don Carlos Cáceres cree desaconsejable que la Constitu-

ción se ponga siquiera en el caso de que puedan modificarse ciertos preceptos que garanticen el ejercicio de derechos que emanan de valores permanentes y que por lo mismo no pueden estar sujetos a la voluntad de los legisladores, por lo que estima preferible dejar de lado la referencia al capítulo I.

En definitiva, se aprueba el artículo 122, incorporándosele la idea sugerida por el señor Presidente y con el voto en contra del honorable señor Cáceres respecto de su inciso segundo. Su texto es el siguiente:

"Artículo 122. - Las reformas constitucionales que tengan por objeto modificar las normas sobre plebiscito prescritas en el artículo anterior, disminuir las facultades del Presidente de la República, otorgar mayores atribuciones al Congreso o otras prerrogativas a los parlamentarios, requerirán, en todo caso, la concurrencia de voluntades del Presidente de la República y de los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara, y no procederá a su respecto el plebiscito.

"Los proyectos de reforma que recaigan sobre el capítulo I de esta Constitución deberán, para ser aprobados, cumplir con los requisitos señalados en el inciso anterior.

"Sin embargo, el proyecto así despatchado no se promulgará y se guardará hasta la próxima renovación conjunta de las Cámaras, y en la primera sesión que éstas celebren, deliberarán y votarán sobre el texto que se hubiera aprobado, sin que pueda ser objeto de modificación alguna. Sólo si la reforma fuere ratificada por los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada rama del nuevo Congreso se devolverá al Presidente de la República para su promulgación.

"Con todo, si este último estuviera en desacuerdo, podrá consultar a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito."

En seguida se leyó y aprobaron los artículos 123 y 124 propuestos por la Comisión cuyo texto dice así:

"Artículo 123. - La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la cual no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta, contados desde la publicación de ese decreto. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso.

"El decreto de convocatoria contendrá, según corres-

pueda, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito.

"El Tribunal Calificador comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito, y especificará el texto del proyecto que hubiere aprobado la ciudadanía, el cual deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación.

"Artículo 124. - Una vez promulgado el proyecto, y desde la fecha de su vigencia, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas en ella."

El señor Barroua señala a continuación que están pendientes los artículos transitorios y las disposiciones relativas a la educación. En cuanto a los primeros, la Comisión presidida por él propone aprobar el artículo 1º tal como está redactado en el anteproyecto. Así se acuerda por unanimidad.

Respecto del artículo 2º transitorio del anteproyecto, la Comisión propone suprimirlo, pues resultará innecesario si el Consejo aprueba las recomendaciones que más adelante explicará, en lo tocante al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza. Por unanimidad se prefiere dejar pendiente el precepto hasta que haya un pronunciamiento acerca de los temas mencionados, pero en cambio se aprueba, también unánimemente, un nuevo artículo transitorio, que tendrá el número 2 o 3 según resulte en definitiva, y que es del tenor siguiente:

"Artículo . . . transitorio. - Mientras se dictan las disposiciones que den cumplimiento a lo prescrito en el inciso segundo del N° 3 del artículo 19 de esta Constitución, continuarán rigiendo los preceptos legales actualmente en vigor."

El señor Barroua señala que como la norma aludida en el artículo transcrito considera la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer y empezará a regir inmediatamente después de aprobado el Carta Fundamental, podrían surgir dudas sobre la materia, las que se trata de precaver mediante esta nueva disposición transitoria.

Se leen y aprueban sin debate los artículos 3º, 4º y 5º transitorios del anteproyecto.

En sustitución de los artículos 6º y 7º transitorios del anteproyecto, que perdieron su razón de ser atendidas las modificaciones introducidas por el Consejo al texto de aquél

en las materias a que ellos se refieren, se aprueban los siguientes artículos nuevos, a cuya redacción ya había prestado su conformidad el Consejo, al tratar el Capítulo V relativo al Congreso Nacional:

"Artículo 6º transitorio.- No obstante lo dispuesto en el artículo 51 de esta Constitución, las regiones XI y XII elegirán en conjunto dos senadores, hasta que la población de cualquiera de ellas ascienda a doscientos mil o más habitantes. Producido este evento, la región respectiva elegirá por sí sola dos senadores, y una la otra, hasta que la población de esta última llegue asimismo a la cifra indicada o la exceda, momento en que también podrá elegir dos senadores.

Artículo 7º transitorio.- Para los efectos de la primera renovación parcial del Senado que deberá efectuarse en conformidad al artículo 51, los senadores elegidos por las regiones de número impar durarán cuatro años en sus cargos.

"Las regiones XI y XII, que en conformidad a lo prevenido en el artículo transitorio precedente, se considerarán como una sola, renovarán sus senadores conjuntamente con las regiones de número impar".

El señor Larrouca señala que el artículo 8º transitorio del anteproyecto se conserva igual, lo lee y es aprobado por unanimidad. Agrega, en seguida, que el artículo 9º transitorio del anteproyecto se dejó pendiente, por referirse al Banco Central y a la esfera de que el Consejo tome una resolución respecto del Capítulo XII de la Constitución que se refiere a esa entidad. Se acuerda acoger el criterio indicado y dejar pendiente el mencionado precepto.

Se lee y aprueba sin debate el artículo 10º transitorio del anteproyecto.

En cuanto al artículo 11º transitorio, el señor Larrouca informa que la comisión presidida por él lo suprimió, pues estimó que carecía de justificación. Se aprueba este acuerdo.

En seguida, el mismo señor Consejero manifiesta que respecto de los números 9º y 10º del artículo 19 del anteproyecto, la comisión simplificó extraordinariamente los textos en él contenidos y que, en cuanto al primero de ellos propone la siguiente redacción:

"9º.- El derecho a la educación.

"La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida y

para ello promoverá en los educandos el sentido de responsabilidad moral, cívica y social; el amor a la Patria y a sus valores fundamentales; el respeto a los derechos humanos, y el espíritu de solidaridad entre los hombres y de paz entre los pueblos.

"La educación es una atención primordial del Estado, el cual deberá fomentar su desarrollo, como asimismo el estímulo de la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la nación.

"Los padres tienen el derecho y el deber de educar a sus hijos, y la facultad de escoger el establecimiento de enseñanza.

"La educación básica es obligatoria, y el Estado deberá mantener las escuelas gratuitas que, para este efecto, sean necesarias.

"La ley contemplará los mecanismos adecuados para crear, mantener y ampliar los establecimientos educacionales tanto públicos como privados, y establecerá las modalidades y requisitos para la distribución de los recursos disponibles".

El señor Barrowa hace presente que, para redactar el texto transcrito, se tomó como base la indicación que dejó don general Hernández, a lo que el señor Presidente observa que se suprimió la frase sugerida por el mismo señor Hernández, y que dice así: "La educación es una función preferente del Estado, que se ejerce a través de un sistema del cual forman parte las instituciones de enseñanza y los privados que colaboren a su realización".

Por su parte, don Enrique Ortíz echa de menos el inciso del anteproyecto que hace referencia a la educación superior y cuyo texto es el siguiente: "Corresponderá asimismo al Estado fomentar el desarrollo de la educación superior en conformidad a los requerimientos y posibilidades del país, contribuir a su financiamiento, y garantizar que el ingreso a ella se determine atendiendo debidamente a la capacidad e idoneidad de los postulantes".

El señor Barrowa manifiesta que esta materia debería ser relatada por don Julio Philippi, quien se halla en el extranjero, pues él fue el redactor del texto a que dió lectura, pero, sin embargo, puede señalar que en la comisión se establecieron algunas líneas generales sobre la materia, y que se decidió no hacer referencias específicas a los grados de educación, con el propósito de no estratificarlos como normas constitucionales, ya que en lo futuro podría variarse de criterios. Por lo mismo que se consideró el asunto en un plano muy general, se estableció

que la educación constituye una atención primordial del Estado, desechándose la expresión "educación pública".

El señor Ortíz propuso sustituir el término "primordial" por el vocablo "prioritario", originándose a este respecto un prolongado debate, en el que se analiza el alcance de esas palabras y de otras semejantes y en el que interviene los señores Barroeta, Sáenz, Alessandri (Presidente), Hummeres y Urutia. El señor Presidente estima que, justamente para evitar los problemas y discrepancias que la discusión permite apreciar, conviene mantener las disposiciones que sobre la materia contenía el primitivo texto de la Constitución de 1925, dado que ellas jamás crearon dificultades de ninguna especie y permitieron el desarrollo de la enseñanza en el país. Recuerda que leyes posteriores, y en especial la reforma introducida a la Carta en los postrimeros de la administración Frei, han importado al Fisco desembolsos cuantiosísimos.

Los señores Gabriel González (Vicepresidente) y Hernán Figueroa declaran compartir la idea del señor Presidente.

Este último puntualiza que en este debate se halla en juego una cuestión fundamental. Algunos -- dice -- sostienen que la educación es una función primordial del Estado, mientras que otros pretenden convertirla en función de los particulares, criterio, este último, que dejaría como subsidiaria la acción de aquél, situación que preocupaba a don general Hernández. El problema se ha planteado como consecuencia del enorme volumen que han tomado las actividades educacionales privadas, las que cuestan una fortuna al Estado, que se suma a la contribución de los particulares, pese a que las instituciones de esa área tuvieron un capital inicial, que después perdieron o que resultó insuficiente, como es el caso de la Fundación Santa María. Por un lado la Iglesia, y por otro algunos grupos de particulares, han pasado por encima de la educación fiscal. Esta no puede tener en la Constitución Política, una posición subalterna. No debe dividarse, sigue diciendo, que la Iglesia, como consecuencia de la situación que tuvo en las antiguas colonias españolas de América, se consideró, por derecho propio, la única facultada para impartir enseñanza, prerrogativa que constituyó la causa de las luchas doctrinarias del siglo pasado.

Don Carlos Cáceres advierte que el punto básico del debate consiste en determinar a quien corresponde el rol subsidiario en la educación: al Estado o a los particulares. Él se declara partidario de estos últimos. El señor Presidente plantea su posición contraria, y observa que

si no fuera por el Estado todos los establecimientos particulares cerrarían sus puertas, de tal manera que son colaboradores en la tarea educativa, pero es a aquél a quien corresponde la función preferente.

El señor Ortízar piensa que el problema fue resuelto en la Comisión, y recuerda que en ella el señor Philippus propuso comenzar diciendo: "La educación es una atención primordial del Estado...". Lo de "preferente" aparece un tanto contradictorio con el derecho que se reconoce a los padres, y agrega que lo que se desea es evitar que por el camino de la interpretación de la norma se llegue el día de mañana a imponer a los padres el tipo de educación que darán a sus hijos.

Se da lectura a la nueva redacción propuesta por la Comisión que preside el señor Loayza, para el nº 10 del artículo 19 del anteproyecto, la que dice así:

"Nº 10.- La libertad de enseñanza.

"Esta libertad incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, a los que corresponderá seleccionar el contenido de los conocimientos que se impartan; determinar los métodos del proceso de enseñanza y aprendizaje y establecer los sistemas de su evaluación.

"La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las que imponen la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

"Por ley orgánica constitucional se establecerán los requisitos objetivos y generales para que el Estado confiera su reconocimiento oficial a los establecimientos de enseñanza".

El señor Loayza considera que si se van a señalar ciertos requisitos básicos en la Constitución, faltan en el texto leído los incisos quinto y sexto del número 10º del anteproyecto, que contienen los puntos fundamentales de la materia en estudio.

Por su parte, el señor Figueroa observa que el precepto en debate no contiene referencia alguna a la función que debe ejercer el Estado en el campo de la instrucción, a lo que el señor Ortízar hace presente que se está confundiendo la enseñanza sistemática -- que puede ser básica, media, técnica o superior -- con algo mucho más amplio, que es precisamente la libertad de enseñanza, gracias a la cual pueden instalarse establecimientos de distinta índole, respecto de cualquier rama del saber humano, en los que nada tiene que ver el Estado, el que sí tiene la supervigilancia de la primera.

El señor Presidente insiste en su punto de vista y recuerda

que toda la lucha política chilena giró a comienzos de siglo en torno del problema educacional y que varias generaciones, que son partidarios del actual Epitacio, no lo han olvidado. Estima que un criterio o lenguaje que fuera al importante sector del país partidario de la primacía del Estado en la enseñanza puede significar que esos personas voten en contra del proyecto en el plebiscito.

Don Pedro Tháñez, disiente de la forma como se está planteando el debate. A su juicio, los antagonismos mencionados por el señor Presidente si bien fueron muy serios e inconscientes para el país en el siglo pasado, hoy día a nadie conmueven. En esta materia no lo inquietan los puntos de vista religiosos o ideológicos, pues la raíz del problema está en la pésima calidad de la educación media, la que en su opinión nace de la serie de requisitos impuestos por el Estado, que en la práctica impiden la existencia de colegios capaces de ensayar otros sistemas educacionales mejores que los oficiales. En consecuencia, la solución no estriba en congelar mediante una norma constitucional el régimen vigente, sino en otorgar la mayor libertad para ensayar procedimientos distintos.

El señor General Izurieta observa que es preciso tener en cuenta la carencia de establecimientos suficientes para atender a toda la población escolar, razón por la que debe aprovecharse en dos o más turnos, disminuyendo así la jornada de enseñanza, circunstancia, esta, que es otra causa de los malos rendimientos en el nivel secundario. Señala, además, que es difícil determinar cuál mal es mayor: si aumentar la jornada y marginar de la educación a mucha gente, de manera que los alumnos adquieran más conocimientos; o mantenerla reducida y dar acceso a un más elevado número de personas, pero con una preparación de inferior calidad.

Finalmente, se resuelve dejar pendiente esta materia hasta que el consejero señor Philipp se reincorpore a las sesiones.

El señor Presidente invoca la posibilidad de que en la próxima sesión se traten cuestiones aún no debatidas, como por ejemplo, la manera de realizar la votación en el plebiscito y el régimen que se aplicaría durante el período de transición.

El señor Tháñez dice que colabora con todo interés al perfeccionamiento del texto constitucional que discute el Consejo, sin perjuicio de que sus convicciones personales sean muy diferentes a las que inspiran este proyecto.

Hecha esta salvedad y manteniendo su voluntad de cooperar a la revisión y eventual mejoramiento de cada una de las disposiciones del proyecto, comparte el punto de vista del

señor Presidente respecto de que el Consejo debe pronunciarse sobre el plebiscito y sobre el período de transición, opinión de la que discrepa el señor Ortúzar, ante lo cual el señor Ibáñez insiste en su parecer, agregando que, fuera de la libertad del Consejo para proponer lo que estime conveniente, cabe tener presente que si se devuelve al Presidente de la República un texto modificado y aprobado por el Consejo, sin observaciones en cuanto al tiempo y forma de su aplicación, podría deducirse que se está recomendando su aplicación total e inmediata.

El señor Presidente recuerda que en la sesión a que concurren los Ministros señores Generales Benavides y Corambrial, él señaló la necesidad de contar con un período transitorio, durante el cual se aplicaría la nueva constitución con parlamentarios elegidos por el Presidente de la República con un criterio amplio.

El señor Figueroa concuerda con el criterio del señor Presidente, y manifiesta que no encuentra razones para sostener que el Consejo de Estado deba ajustarse estrictamente al contenido literal de las consultas formuladas por el Primer Mandatario.

El señor Presidente anuncia que, una vez terminado el estudio del anteproyecto, él aclarará la situación con el Presidente de la República y le hará notar que el Consejo de Estado ha seguido funcionando sólo en razón del patriotismo de sus integrantes, ya que a éstos, no obstante la importancia de la labor que realizan, prácticamente no se les ha tomado en cuenta.

El señor Figueroa es de análoga opinión y expresa que, una vez terminado el análisis del anteproyecto, él propondría al Gobierno la forma de poner en práctica la constitución, por cuanto se trata de una materia complementaria del trabajo que el Consejo de Estado ha realizado durante todo un año.

Los señores Ibáñez y Ortúzar insisten en los puntos de vista que ya dieron a conocer, añadiendo otros argumentos en favor de ellos, pero sin que en definitiva se adopten acuerdos.

Se levantó la sesión a las 19.25 horas.

Jefe del Estado

Jefe del Estado