

LAS REFORMAS A LA PARTE ORGANICA DE LA CONSTITUCION

Raúl Bertelsen Repetto

La reforma constitucional aprobada en el plebiscito del 30 de julio, por las circunstancias en que fue tramitada y por su orientación general, presenta un significado político y jurídico que la singulariza entre las diversas leyes de reforma constitucional que han sido promulgadas en el pasado de nuestro país. Y, por el contenido de los cambios que introduce a la Carta Fundamental, ha provocado algunos ajustes a la misma, cuyo alcance es importante precisar para una mejor valoración de la reforma. De estos cambios nos ocuparemos en lo relativo a la parte orgánica de la Constitución; pero, antes de hacerlo, y para su mejor comprensión, conviene efectuar algunas consideraciones generales sobre la reforma.

LA REFORMA COMO TRANSACCIÓN

Se trata, en primer lugar, de una reforma que ha surgido como resultado de una transacción en los años iniciales de un nuevo régimen político. Este es un hecho singular en la evolución constitucional chilena.

Las Constituciones que más larga vigencia han tenido en nuestro país, la de 1833 y la de 1925, en su momento fueron elaboradas por los triunfadores en un conflicto político: los seguidores de Portales, con Mariano Egaña y Gandarillas como sus principales artífices en la primera de ellas, y el Presidente Arturo Alessandri Palma, que había retornado victorioso al país, y sus colaboradores, en la segunda. Los derrotados, en cambio, fueran los pipiolos vencidos en Lircay que habían quedado reducidos a una mínima expresión, o los partidarios del parlamentarismo en 1925, nada pudieron hacer para impedir la aprobación de la nueva Constitución, o debieron contentarse con llamar a la abstención ciudadana en el plebiscito que se había convocado, que fue la actitud que adoptaron conservadores y radicales, principalmente, en la última de las ocasiones señaladas.

Una y otra Constitución comenzarían a aplicarse sin cambios y no serían reformadas en la época inicial del nuevo régimen político que había configurado, sino después de muchos años. La de 1833, sobre todo en la década de 1870, cuando el liberalismo había triunfado y atenuó el autoritarismo inicial de la Carta pelucona, y la de 1925, por primera vez en 1943, y con mayor profundidad en los años sesenta y setenta, pero en una línea muy distinta a la tendencia parlamentaria que se había opuesto infructuosamente al establecimiento del régimen presidencial décadas antes.

La Constitución de 1980, como es bien sabido, fue aprobada a pesar de la oposición de la democracia cristiana y de los sectores políticos de izquierda, quienes la cuestionaron con dureza e hicieron de su reemplazo una de sus banderas de lucha.

Su reforma, acordada por el Gobierno, Renovación Nacional y la Concertación por la Democracia, representa una transacción entre la mantención sin

cambios del texto constitucional y su alteración profunda o, quizá, su sustitución. No es, sin embargo, una transacción que parezca haber producido un gran entusiasmo en todos los que la acordaron, aunque sí ha recibido una amplia aceptación de parte de la ciudadanía, que, con una abstención muy baja y por una gran mayoría de los sufragantes, ratificó los cambios aprobados por la Junta de Gobierno. Esta reforma constitucional transada tampoco ha eliminado el propósito de introducir otros cambios a la Carta Fundamental, pero bien pudiera estar en este apoyo renuente de los partidos políticos su éxito futuro. Porque, y no sería primera vez que ocurra, la vigencia de las Constituciones no depende tanto de su aceptación formal y entusiasta como de su aplicación efectiva, la cual se ve favorecida con la reforma.

LA REFORMA COMO PUNTO DE QUIEBRE DE UNA TENDENCIA CONSTITUCIONAL

Desde otra perspectiva, la reforma significa un punto de quiebre en una de las tendencias constitucionales más arraigadas en el siglo XX en Chile, cual ha sido el fortalecimiento del Presidente de la República. Esta tendencia, que por lo demás se corresponde con lo que ha ocurrido en la generalidad de los países, no ha cesado de manifestarse entre nosotros en reiteradas oportunidades.

Así, la Constitución de 1925 en su texto original tuvo como uno de sus objetivos principales la sustitución del régimen parlamentario por uno de corte presidencial. Más adelante, la reforma constitucional de 1943, cuando era Jefe de Estado Juan Antonio Ríos, y la gran reforma de 1970, en los meses finales de la administración de Eduardo Frei, incrementaron de modo notable en algunos puntos, como son en general las materias relativas a la tramitación de las leyes, las facultades del Presidente de la República. Idéntica tendencia se apreciaba en los grandes proyectos de reforma constitucional de 1964, pues tanto el presentado por el Gobierno de Jorge Alessandri al final de su mandato como el que elaborara el Gobierno de Eduardo Frei en sus inicios, aumentaban en diversos aspectos las atribuciones presidenciales.

La Carta de 1980 representa la culminación de esta tendencia constitucional en Chile, que ahora viene a quebrarse. Tal es el significado que presenta la eliminación de una facultad presidencial tan discutida como la de disolver la Cámara de Diputados que, paradójicamente, desaparecerá sin haber sido jamás utilizada y, también, la disminución de los efectos del estado de sitio y del estado de emergencia, en los cuales el Presidente de la República no tendrá ya tantas atribuciones.

Lo dicho no significa que en el futuro haya de ocurrir necesariamente una progresiva disminución de las atribuciones del Jefe de Estado pero, al menos en lo que respecta a la relación con el Congreso Nacional, es difícil que éste, después de haber estado más de dieciséis años sin funcionar, vaya a consentir en una mayor dependencia respecto al Presidente de la República. Lo contrario es sin duda más fácil que ocurra.

CONTENIDO DE LAS REFORMAS

En el conjunto de las cincuenta y cuatro reformas introducidas a la Constitución de 1980, once afectan al capítulo IV, Gobierno; dieciséis al capítulo V, Congreso Nacional; una al Capítulo VI, Poder Judicial; tres al capítulo VII, Tribunal Constitucional; una al capítulo X, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y tres al capítulo XI, Consejo de Seguridad Nacional. Ade-

más, la reforma a la disposición transitoria vigesimanoventa y la nueva disposición transitoria, la trigésima, también se refieren a los órganos del Estado.

Por su número, pareciera que las reformas introducidas a la parte orgánica de la Constitución han debido efectuarla de modo considerable. Sin embargo, ellas no presentan la profundidad y extensión que en el pasado revistieron para los órganos del Estado entonces existentes, reformas como la de 1970 para la Constitución de 1925 y las de 1874 para la vieja Carta Fundamental de 1833.

No se ha creado, en efecto, como ocurrió en la reforma de 1970, la gran reforma a la Constitución de 1925, un nuevo órgano del Estado, cual fue el Tribunal Constitucional ni se ha modificado en puntos importantes el procedimiento legislativo. Tampoco se ha alterado sustancialmente la composición o modo de generar algunos órganos del Estado, aspectos en que las reformas constitucionales de 1874, impulsadas en el Gobierno de Errázuriz Zañartu, afectaron y de modo significativo a la Cámara de Senadores que, en vez de ser una cámara nacional de elección indirecta, pasó a ser elegida directamente por los ciudadanos de cada provincia; al Consejo de Estado, en que los nuevos consejeros parlamentarios pasaron a predominar sobre los que continuó designando el Ejecutivo, y a la Comisión Conservadora, que además de incrementar sus atribuciones vio duplicar sus integrantes, al unirse a los siete senadores que la conformaban en el receso del Congreso Nacional otros siete diputados.

No existen ahora estos cambios tan notorios en la parte orgánica de la Constitución, pero no por ello algunas de las modificaciones dejan de ser importantes. No las examinaré por cierto una por una, tarea que a más de larga y fastidiosa no sería de provecho, pues muchas de las reformas son meras consecuencias de otras que obligaron a corregir en el texto constitucional las remisiones correspondientes. Por otra parte, algunas de las reformas a los capítulos que conforman la parte orgánica de la Constitución ya han sido examinadas en estas conferencias, como ocurre con las modificaciones a los estados de excepción y a los tribunales contencioso administrativos, lo que me excusará de referirme a ellas con detalle.

Dentro de las reformas a la parte orgánica de la Carta Fundamental, cabe señalar tres aspectos principales: la flexibilización de algunos puntos en que la Constitución era particularmente rígida; los cambios introducidos en instituciones destinadas a operar en casos de conflicto o situaciones anormales, y el perfeccionamiento de las normas que regulan el régimen democrático. Conviene examinarlos por separado:

a) *Flexibilización*

Es indudable que en determinadas materias la Constitución de 1980 resultaba rígida en extremo, lo cual la convertía en difícil de aplicar e incluso podía invitar a su quebrantamiento. Tal ocurría, por señalar algunos casos, con la incompatibilidad entre los cargos de dirigente gremial y la militancia en un partido político; con las inhabilidades para ser candidato a diputado o a senador del artículo 54; con las exigencias de residencia para estos mismos candidatos establecidas en los artículos 44 y 46; con alguna de las causas de cesación de los parlamentarios en sus cargos, y con los procedimientos especiales de reforma constitucional del artículo 118.

Las nuevas fórmulas constitucionales contenidas en la reforma son más realistas que las anteriores que, por su amplitud excesiva, no parecían adecuadas a la realidad nacional. Así, eran indudablemente rígidas en extremo las

normas que establecían tres años de residencia en la región a los candidatos a diputados y a senadores, y la extensión de las inhabilidades del artículo 54 a dos años antes y dos años después de la correspondiente elección parlamentaria, que en la reforma se atenúan.

Ahora la obligación de residencia para las personas que postulan a un cargo de diputado o de senador es sólo de dos años, contados, como antes, hacia atrás desde el día de la elección, plazo que de vigilarse su cumplimiento de modo riguroso y no meramente nominal bastaría para lograr una efectiva vinculación de los candidatos con la región que aspiran a representar. Ha de observarse en todo caso que la obligación se cumple residiendo en cualquier lugar de la región, de modo que no es necesario hacerlo en el distrito electoral de diputados o en la circunscripción senatorial correspondiente.

En cuanto a las inhabilidades para ser candidato a diputado o a senador establecidas en el artículo 54, ellas siguen afectando a las mismas personas enumeradas en dicho precepto, pero en la mayoría de los casos (ministros de Estado, intendentes, gobernadores, alcaldes, miembros de los consejos regionales y comunales, consejeros del Banco Central, magistrados, jueces de letras, funcionarios que ejercen el ministerio público, miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los tribunales electorales regionales y Contralor General de la República) son aplicables a quienes hubieren tenido las calidades o cargos mencionados dentro del año inmediatamente anterior a la elección, con lo cual el plazo se ha reducido a la mitad. Y para las personas que desempeñen cargos directivos de naturaleza gremial o vecinal, como asimismo para las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado, únicamente no deben reunir esas condiciones al momento de inscribir la candidatura. En uno y otro caso, sin embargo, quienes no fueren elegidos en una elección no pueden volver al mismo cargo que desempeñaban ni ser designados para cargos análogos hasta un año después del acto electoral.

Fueron muy criticadas, y ello determinó su eliminación de la Carta Fundamental, las normas contenidas en el inciso sexto del artículo 57 y en la oración final del inciso primero del artículo 66. En virtud de ellas, habrían cesado en sus cargos los diputados y senadores autores de mociones o indicaciones declaradas manifiestamente contrarias a la Constitución Política por el Tribunal Constitucional, o de adiciones o correcciones a un proyecto de ley que no tuvieran relación directa con sus ideas matrices o fundamentales, como también el parlamentario que presidiendo la respectiva corporación o comisión las hubiese admitido.

b) *Instituciones destinadas a operar en casos de conflicto o en situaciones de anormalidad constitucional*

La reforma que deroga el artículo 8º de la Constitución y en cambio introduce una nueva limitación al pluralismo político en el Nº 15 del artículo 19, junto con las que eliminan la facultad presidencial para disolver la Cámara de Diputados, disminuyen los efectos de los estados de excepción e introducen un octavo miembro al Consejo de Seguridad Nacional son probablemente, aparte de la modificación a los procedimientos de reforma constitucional, los cambios más importantes que ha sufrido en esta oportunidad la Constitución de 1980 en su parte permanente.

No obstante su trascendencia y la dificultad que supuso llegar a un acuerdo en algunas de estas materias, tales reformas en situaciones de normalidad constitucional no tienen aplicación. En efecto, un sano pluralismo político, en que los partidos existentes no hacen uso, ni propugnan o incitan a la violencia, no procuran el establecimiento de un sistema totalitario y respetan los principios básicos del régimen democrático y constitucional, hace innecesaria toda declaración de inconstitucionalidad y toda sanción por parte del Tribunal Constitucional respecto a las asociaciones y a las personas que infrinjan los límites del pluralismo político establecidos en los nuevos incisos agregados al art. 19 N° 15 de la Carta Fundamental. Un funcionamiento regular del régimen democrático presidencial, en que no haya conflictos graves entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República, traería por consecuencia que nadie añorara la facultad, ahora suprimida, del Jefe del Estado para disolver por una sola vez durante su período presidencial la Cámara de Diputados. De igual modo, si las fuerzas políticas ajustan su actuación en el futuro a las normas constitucionales y muestran un comportamiento acorde con las exigencias de la vida democrática, no será necesario declarar estados de excepción ni tampoco que el Consejo de Seguridad Nacional "represente" —como se decía antes en la letra b) del artículo 96— o "haga presente" —como se dice en el nuevo texto— su opinión frente a hechos, actos o materias que atenten gravemente contra las bases de la institucionalidad o puedan comprometer la seguridad nacional, por lo que poco importa que los efectos de los estados de sitio o emergencia sean menores o que haya un cuarto miembro civil —el Contralor General de la República— en el Consejo de Seguridad Nacional.

Si, en cambio, ocurriere alguna situación de anormalidad constitucional o la vida política chilena llegara a una de esas situaciones límites, en que el régimen democrático corre peligro de llegar a un quiebre, las reformas a que nos referimos cobran toda su importancia. Desaparecida la posibilidad de disolver la Cámara de Diputados, una pugna grave entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional no tendría una salida de emergencia y habría que esperar hasta las próximas elecciones, que es lo propio de los sistemas presidenciales de gobierno. Pero, en verdad, una renovación anticipada de los diputados no soluciona necesariamente toda pugna del Parlamento con el Ejecutivo, porque bien pudiera ocurrir que el conflicto tuviera lugar con el Senado, que no podía disolverse, o que los nuevos diputados elegidos fueran aún más opuestos que los anteriores al Presidente de la República, con lo que el conflicto que se quiso solucionar sería más grave incluso después de la disolución de la Cámara.

La inclusión de un nuevo miembro en el Consejo de Seguridad Nacional, que como es sabido es el Contralor General de la República, no altera sustancialmente la fisonomía del mismo ni impide que los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros tengan un papel relevante si el Consejo tuviere que adoptar algún acuerdo en resguardo de la normalidad institucional o la seguridad nacional. Ello, porque en caso de una crisis institucional su misma existencia originará necesariamente posiciones contrapuestas entre los miembros civiles del Consejo, de modo que si existe unidad entre los Comandantes en Jefe y el General Director de Carabineros, éstos serán igualmente quienes determinen la decisión de aquél.

En cuanto a los estados de excepción, aparte de la eliminación casi total del exilio y la regulación de los recursos de amparo y de protección que durante

su vigencia se interpongan, aspecto ya analizado en este seminario, las diferencias entre el texto original de la Constitución y el reformado no dejan de ser significativas, sobre todo en lo que se refiere al estado de emergencia, cuyos únicos efectos —restringir el ejercicio de la libertad de locomoción y del derecho de reunión— pueden quizá ser insuficientes para enfrentar la situación que motiva su declaración.

c) *Funcionamiento del régimen democrático*

El último grupo de reformas tiene por objeto algunos cambios en instituciones o procedimientos cuya alteración supone un perfeccionamiento del régimen democrático y el Estado de Derecho. Entre ellas, cabe señalar las modificaciones relativas al reemplazo del Presidente electo y del Presidente de la República que cese en sus funciones; el aumento en el número de senadores elegidos; la nueva forma de cubrir las vacantes de diputados y de los senadores elegidos, y el no reemplazo de los senadores designados; la posibilidad que los senadores en sus actuaciones emitan opiniones que impliquen una fiscalización a los actos del Gobierno; algunos ajustes en las normas sobre tramitación de las leyes; la eliminación de la referencia a los tribunales contencioso administrativos, y la introducción de los plebiscitos comunales.

Varias de estas modificaciones fueron examinadas ayer y otras se refieren a aspectos particulares, por lo que me limitaré a subrayar su significado general.

En su conjunto, ellas pueden contribuir a un perfeccionamiento del régimen democrático y del Estado de Derecho, pero no tocan aspectos esenciales de uno y otro. Se da mayor participación a la ciudadanía en uno de los supuestos de reemplazo del Presidente de la República. Un mayor número de senadores elegidos hará que la Cámara Alta tenga una cantidad de integrantes que facilite la formación de sus comisiones, aumenta el peso político de algunas regiones y disminuye, pero no elimina, el significado de los senadores que no son de elección popular. Los cambios en la tramitación de las leyes aseguran que éstas se aprueben en el Congreso por la mayoría coincidente de ambas cámaras o por una mayoría de dos tercios en una y más de un tercio en la otra. La introducción de los plebiscitos sobre materias de administración local propias de las municipalidades, amplía indudablemente las modalidades de participación previstas en la Constitución sobre asuntos que atañen de modo más directo a los electores de la respectiva comuna, lo que puede tener gran significación en el futuro. Y la eliminación de la referencia a los tribunales contencioso administrativos disipa la interpretación que había comenzado a insinuarse en el sentido de que no podía atribuirse competencia a los tribunales ordinarios para conocer de las reclamaciones de los particulares contra la Administración del Estado. Pero todas estas reformas no han alterado sustancialmente la fisonomía del sistema constitucional chileno que ha de operar en circunstancias normales, el cual mantiene después de las reformas las características que lo singularizaban.

Existe una reforma, en cambio, que aunque es transitoria puede en el corto plazo tener una gran repercusión política. Me refiero a la reducción del próximo período presidencial a sólo cuatro años. No ha habido nunca, en la historia constitucional chilena, una duración tan corta del mandato de los Presidentes de la República, puesto que, como se recordará, éste era de seis años bajo la Constitución de 1925 y de cinco bajo la Constitución de 1833, con posibilidad de reelección para el período siguiente hasta la reforma de 1871,

que eliminó la reelección presidencial y puso término a la época de los decenios. Desde un punto de vista institucional, este acortamiento del plazo para el que será elegido el próximo Presidente de la República, que no puede ser reelegido, debilitará su posición frente al Congreso y limitará sus posibilidades de acción al verse enfrentado pronto al surgimiento de los candidatos que aspiren a reemplazarlo; pero éste es un tema que no corresponde examinar en esta oportunidad.

PERSPECTIVAS

No es posible predecir si la reforma recientemente aprobada cerrará para el futuro próximo los cambios a la Constitución. Ello, como es obvio, depende en gran medida de la actitud que adopten los partidos políticos que obtengan representación parlamentaria en las elecciones del próximo 14 de diciembre, y de las mayorías que actúen en la Cámara de Diputados y en el Senado a contar del 11 de marzo de 1990.

Lo que sí puede afirmarse, en cambio, es que eliminados aquellos puntos que provocaban una rigidez constitucional y perfeccionadas sus normas, no podrá imputarse a la Constitución un eventual fracaso o funcionamiento defectuoso de la democracia. En lo que se refiere a la parte orgánica de la Carta Fundamental, a mi parecer no presenta defectos que impidan u obstaculicen una ordenada convivencia política. Eso no significa que la asegure sino sólo que la hace posible, porque en definitiva el éxito o fracaso de un régimen democrático depende principalmente de la forma de actuar de los gobernantes, de los políticos y de los ciudadanos, ya que, como se ha dicho tantas veces, la democracia necesita de virtudes cívicas.