

CONTRIBUCION AL ESTUDIO DE UNA NUEVA CONSTITUCION PARA CHILE

*José Luis Cea E. **

A. INTRODUCCIÓN

Es de la mayor trascendencia para el futuro de Chile el estudio de una organización institucional que satisfaga tres condiciones, de cuyo cumplimiento dependerá en gran parte el éxito del esfuerzo tendiente a recuperar la normalidad política, social y económica del país. Esas condiciones son la legitimidad, la estabilidad y la eficacia del sistema institucional.

La tarea de diseñar una organización con tales características es en grado sumo compleja. Implica, desde luego, el conocimiento acabado de la evolución histórica de Chile en sus más variados aspectos. Supone, en seguida, una capacidad de análisis e interpretación de los factores determinantes de la crisis de 1973, mediante la cual sea posible discernir imparcialmente entre aquellos que correspondían a los sentimientos de la mayoría de la población y los que adolecían de esa representatividad. Además, lleva consigo la necesidad de imaginar soluciones a problemas recurrentes sin caer empero, en posiciones ideológicas o en la cómoda tendencia a reproducir modelos foráneos. En fin, asume que el espíritu de los responsables de llevarla a cabo sea genuinamente coherente con los principios, técnicas y fines del constitucionalismo arraigado en nuestro país.

Pero no son de índole personal solamente los escollos que la empresa presenta. El objeto mismo de ésta es de tal amplitud y variedad que resulta imposible ocuparse de todas las variables que inciden en la formación, funcionamiento y consolidación de un régimen institucional. Por ello es que parece ineludible la selección de tópicos, los cuales, sin embargo, han de abarcar la trama de interrelaciones políticas, sociales y económicas. Es decir, la obra no puede consistir única ni primordialmente en la modelación de estructuras políticas, sino que abarcarlas en un contexto más amplio que incluya los sistemas social y económico, estrechamente conectados con aquél.

La nueva Constitución de Chile, en consecuencia, debe reflejar la suma de elementos que influyen sobre las instituciones nacionales o que pueden determinar el curso de su operación en el porvenir. Esto significa

* M.L.I., LL.D. (Wisconsin-Madison); Profesor Titular, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile.

que en la Carta Fundamental han de plasmarse los fundamentos y aspiraciones de los chilenos en las tres dimensiones ya aludidas.

Con sujeción a los criterios expuestos ha sido concebido este artículo. De allí que en él aparezca la revisión sucinta sólo de temas cuyo estudio es indispensable a los efectos de establecer en Chile un sistema democrático y razonablemente pluralista, tributario de las aspiraciones de justicia social de su pueblo, congruente con la tradición republicana y consciente de las consecuencias que, en el advenimiento de la crisis de 1973, tuvo tanto el defectuoso trazado de la normativa fundamental como el criterio con que las autoridades la aplicaron y las fuerzas políticas actuaron con referencia a ella.

Figuran, asimismo, algunos problemas específicos vinculados con la temática escogida y ciertas alternativas de solución para aquéllos.

No es vano destacar que las ideas aquí expuestas representan la adopción de puntos de vista que, en sí mismos, son susceptibles de discusión. Fue ya destacada la serie de dificultades que surgen para lograr un estudio sólidamente fundado en antecedentes objetivos y dotado de juicios ecuanímenes en su interpretación. Aunque deseoso de eliminar la gravitación de sus propios valores, el autor declara que cree no haberlo obtenido.

Por idéntica circunstancia, ésta no es más que una contribución al estudio de la nueva Carta Fundamental para Chile, carente de otra aspiración que no sea la de ayudar en la tarea de forjar un sistema justo y pacífico de relaciones humanas que, lejos de ser perfecto, signifique, no obstante, un avance hacia la normalización de la vida política, social y económica de los chilenos.

B. VIRTUDES Y DEFECTOS DE LA ANTIGUA INSTITUCIONALIDAD

La Carta de 1925 y las diez enmiendas a ella introducidas hasta el 10 de septiembre de 1973 configuraban, en general, un estatuto formal y sustantivamente bien concebido a la vez que ajustado a la realidad del país. En él estaba plasmada la experiencia más que centenaria de nuestro constitucionalismo.

En efecto, cual se declara en el preámbulo de la Constitución de 1925, "la voluntad soberana de la Nación, solemnemente manifestada en el plebiscito verificado el 30 de agosto último, ha acordado reformar la Constitución Política promulgada el 25 de mayo de 1833 y sus modificaciones posteriores". Mas, ha de recordarse que esta última fue igualmente aprobada con el carácter de reforma y adición de la Carta promulgada el 8 de agosto de 1828.

De manera que, a pesar de los profundos cambios operados en el ordenamiento constitucional desde tal fecha, el Soberano quiso preservar la

imagen de la continuidad institucional, aunque no fuera sino a propósito de la proclamación de la naturaleza de los textos aprobados. Proceder de esa manera no fue, sin embargo, mero apego exterior o formal a la importancia del pasado, sino que evidencia de la voluntad de forjar las instituciones sobre la base de la evolución histórica de la sociedad chilena.

Tanto en 1833 como en 1925, entonces el Constituyente no quiso volver al triste período de los ensayos constitucionales. Por el contrario, actuó con espíritu realista y práctico, dejando de lado teorías e ideas que, bien se sabe, fueron particularmente penetrantes en ese período.

A pesar de la experiencia recogida, en la Constitución de 1925 quedaron por desgracia deficiencias preceptivas que, no siendo numerosas, eran potencialmente cruciales. Estaban concentradas de preferencia en la parte orgánica de ella y, en su esencia, pueden resumirse diciendo que posibilitaban la imposición de la voluntad de la minoría a la correspondiente de la mayoría.

Este defecto entrañaría ulteriormente las peores consecuencias para la legitimidad, estabilidad y eficacia del régimen constitucional. Pues, si la minoría estaba en situación de dominar el sistema sin quebrar formalmente el marco legislativo fundamental, ello significaba que la Carta no era realmente democrática, adolecía de auténtica legitimidad y por la superposición de tensiones que provocaría al ser implementada llevaría en sí el motivo de su propia destrucción.

El proceso de democratización creciente en la génesis y ejercicio del Poder en Chile habíase iniciado en los últimos decenios del siglo pasado, siendo digna de mención la reforma introducida a la Constitución el 9 de agosto de 1888, por la cual fueron habilitados para sufragar los chilenos varones alfabetos, de 21 años o más de edad, suprimiéndose las exigencias del régimen censitario.

El cohecho, las calificaciones y otras malas prácticas electorales impidieron, sin embargo, que en los hechos la ampliación del cuerpo electoral redundara en un incremento correlativo de la legítima representación de la voluntad popular por las autoridades políticas.

La asunción del mando supremo por Arturo Alessandri Palma en diciembre de 1920 marca el comienzo de una nueva etapa en pro de la democratización de las instituciones gubernativas chilenas. La Constitución que él con habilidad logró aprobar, fue un hito señero en tal sentido.

Sin embargo, desde entonces y por casi medio siglo, el proceso de participación de la comunidad en las decisiones de interés colectivo quedó contraído a los comicios electorales, si bien la ampliación del cuerpo electoral y la depuración de tales procesos redundó en una mayor y más fiel representatividad del mandato representativo. No fueron contempladas, por ende, otras formas de intervención popular a nivel general o local, ha-

biéndose dejado por muchos años preterida la regulación, tan siquiera concisa, de la organización y participación de las fuerzas políticas y sociales en los problemas del Poder. Tratándose de las fuerzas sociales, la carencia de mecanismos institucionales a través de los cuales los grupos intermedios pudieran manifestar su parecer en torno a materias que sin duda los afectarían, los llevó a interpenetrarse con los partidos políticos y casi tener la opción de acceder al nivel de adopción de resoluciones colectivas.

Consiguientemente, una vez elegidas las autoridades estatales, entraban a desempeñar por lapsos muy extensos un mandato representativo irrevocable. Este era también prácticamente absoluto, en razón de la falta de controles democráticos que un contacto permanente con la ciudadanía —de haber existido— les habría impuesto a fin de que obraran como genuinos exponentes de la voluntad popular.

Sistemas como el descrito operan más o menos adecuadamente a condición de que sea satisfecho alguno de los siguientes supuestos: que los grupos políticos tradicionales junto con preservar su cohesión interna logren controlar el sistema institucional, merced a mantenerlo casi cerrado a la incorporación de nuevos sectores al proceso de adopción de decisiones, o que el acceso de éstos se haga paulatinamente de tal forma que internalicen los valores que los grupos tradicionales han infundido al sistema.

Es decir, el requisito esencial para que la organización institucional opere en tales eventos es el de la preservación, incremento y difusión de un consenso fundamental acerca de su legitimidad política, económica y social. Conforme a lo que se expondrá a continuación, la rapidez y profundidad de los cambios sociales ocurridos en Chile tornaron imposible el cumplimiento de dichos supuestos.

Desde 1925 y a raíz de las numerosas reformas introducidas a la legislación electoral, los partidos políticos tradicionales fueron perdiendo el control gubernamental que detentaban desde mediados del siglo pasado. Habiendo la Constitución reconocido el sufragio universal y siendo difícil la perpetración de delitos electorales gracias a las leyes pertinentes, primero los sectores medios de la población y más tarde los bajos de ella, pasaron a tomar parte en el proceso político, diría que vertiginosamente en un lapso no superior a 20 años.

Para captar la exactitud de esta aseveración basta señalar que mientras en 1888 sufragaba el 3,6% de la población total de Chile, en 1925 lo hacía el 6,4%, en 1958 el 16,9% en 1970 el 30% y en 1973 el 39,2%.

Lamentablemente, el proceso precedentemente descrito no fue acompañado de otro paralelo y esencial para el cumplimiento de las tres condiciones mencionadas al iniciar el presente estudio. El proceso concomitante al que me refiero habría consistido en la formación de un nuevo

consenso democrático básico o en la reformulación del que a la sazón existía.

Secuela lógica de este fenómeno deplorable fue la proliferación del multipartidismo y la polarización de las fuerzas políticas y los grupos sociales.

Empíricamente, la propensión multipartidista queda constatada si se tiene presente que en el período 1891-1925 el número promedio de partidos no excedió de 5, mientras que desde ese año y hasta 1973 el mismo guarismo se elevó a 17, registrándose 26 colectividades políticas en el lapso 1955-1958.

De otra parte, la penetración ideológica unida a la etapa de modernización acelerada del país, agudizaron las diferencias al interior de los grupos políticos y sociales, convirtiendo en quimera el compromiso en torno a programas de bien común.

Es inconcuso que un espectro político tan fragmentado acarrearía conflictos crónicos entre los órganos del poder y limitaría drásticamente la capacidad del sistema institucional para satisfacer las demandas de la población.

Las causas de este fenómeno son numerosas y a riesgo de incurrir en simplificaciones se consignan aquí como tales la despreocupación con que los sectores tradicionales observaron la problemática de los cambios sociales, la rápida incorporación de los estratos medio y bajo al proceso político, haciendo sentir sus demandas socioeconómicas y el flujo de ideologías y modelos extranjeros, opuestos al cuerpo de valores detentado por los grupos gobernantes. Esas concepciones fueron prontamente absorbidas por los nuevos protagonistas, articulándose en fuerzas políticas y sociales comprometidas con los cambios sociales, pero dentro de una gama que iba desde la reforma hasta la revolución.

El panorama resultante no es extraño, sería de tensiones y conflictos crecientes, derivados de la contradicción que advertía entre un sistema institucional que franqueaba la manifestación de la voluntad ciudadana en ocasiones esporádicas y un acelerado proceso de democratización, caracterizado por las presiones de participación política y beneficios socioeconómicos.

En efecto —y por lo que guarda relación con el primer elemento de la proposición— elegido el Presidente de la República cada seis años, la Cámara de Diputados y los Regidores cada cuatro años y la mitad del Senado cada 8 años, quedaba agotada la intervención ciudadana y facultadas las autoridades elegidas para desempeñar libremente sus mandatos, aun en contra —si lo querían— de lo que la mayoría del país o sus propios electores opinaba en un momento determinado. A este patrón, sólo podría oponerse como excepción puramente teórica la del plebiscito.

Ahora, con respecto al segundo elemento de la proposición, las demandas de la población en sus más variados aspectos podían o no ser satisfechas en la medida en que contribuyeran a la capitalización electoral de la autoridad, mucho más que por consideración a la legitimidad intrínseca de ellas.

El defecto sucintamente bosquejado encerraba peligros capitales. Estos permanecieron latentes por casi tres décadas y se tornaron tangibles, lentamente, desde la elección del Presidente Ibáñez en 1952. Su cristalización sobrevendría —ya se observó— como consecuencia del robustecimiento de las fuerzas político-sociales partidarias de los cambios sociales y del simultáneo astillamiento del consenso heredado de los grupos tradicionales.

Dentro del sistema institucional, el agente inmediato de la crisis sería la autoridad que reuniera mayores atribuciones constitucionales en sus manos, es decir, el Presidente de la República.

Tal como las once reformas a la Carta de 1833 tuvieron por preciso objeto disminuir las atribuciones presidenciales que originalmente le habían sido concedidas, cinco de las seis principales enmiendas a la Constitución de 1925 buscaron aumentar las facultades que se dieron al Presidente en ese año.

De manera que si el Presidente —cual sucedió con Salvador Allende— se obstinaba en la consumación de una política ilegítima y antidemocrática, podía hacerlo sin quebrar formalmente el marco constitucional, basándole el manejo de la burocracia y obtener el tercio más uno de los miembros de cualquiera de las cámaras para doblegar a la oposición mayoritaria.

El ordenamiento jurídico lo facultaba, además, para imponer su voluntad a la del Contralor General de la República, incluso arbitrariamente como tantas veces sucedió durante la administración pasada. Por último, la organización del Poder Judicial, la falta de autonomía operativa de los jueces, su competencia restricta y la exégesis legalista que aplicaban en sus fallos, tornaban en extremo hipotética la eficacia correctiva de los abusos presidenciales por parte de esta institución.

C. ¿NUEVA CONSTITUCIÓN O REFORMA CONSTITUCIONAL?

La gravedad de la crisis sufrida hace ya más de tres años, bien podría inducir a pensar en la conveniencia de superarla mediante la aprobación de una Constitución por entero nueva, que reemplazara a la que entró en vigencia el 18 de octubre de 1925. Un segundo camino consistiría en reformar —todo lo profundamente que fuese necesario— la Carta de 1925, quedando esta subsistente en lo demás y siendo invocada como tal en to-

do caso. La tercera alternativa equivale a una posición intermedia entre las precedentes, pues habría una nueva Constitución, pero cuyo texto sería el de la Carta de 1925 con las enmiendas que se le introdujeran a la luz de la experiencia recogida hasta el momento de ser aprobada.

Las razones que es dable exponer en favor y en contra de las alternativas enunciadas se refieren, en lo esencial, tanto a la imagen que proyectaría cada una de ellas como a la naturaleza y profundidad del trabajo proyectado y a la ponderación de las circunstancias históricas vividas en los últimos años.

Así, en primer lugar y con relación a la aprobación de una Carta nueva, en su favor podría sostenerse que irradiaría la imagen de una organización institucional modelada con la precisa aspiración de superar la crisis que provocó el colapso del antiguo sistema e impedir que otras análogas sobrevengan. Pero, correlativamente, la preparación de su texto exigiría un trabajo especialmente acucioso y prolongado.

Optar por la vía de una Constitución reformada tendría la virtud de reforzar la ligazón histórica de las instituciones, por las cuales hondos afectos sienten muchos chilenos. Sin embargo, llevaría consigo el inconveniente de proyectar la imagen de una Carta cuyos preceptos fueron, en parte, los causantes de la crisis, o sea, de un estatuto en esa medida probablemente fracasado.

Elegir el camino de aprobar una nueva Carta Fundamental en la que se incluyan todas las disposiciones que no fueron objeto de la singular controversia, a la vez que nuevas disposiciones orientadas a evitar conflictos como aquél y otras destinadas a modernizarla, dejándola al día con la evolución de los tiempos, parece la opción más atinada. Implicaría reunir las cualidades de un estatuto nuevo, pero fundado en la historia y adaptado al presente.

Ante la encrucijada de resolver una crisis constitucional tan profunda y compleja como la de 1973, parece atinado buscar la solución en la investigación de la experiencia histórica chilena así como en la realidad del presente. El más profundo escepticismo se declara, por ende, respecto de la eficacia de las respuestas originadas en posturas puramente ideológicas, en trasplantes de modelos foráneos y en la búsqueda de novedades institucionales. La nueva Constitución ha de responder, por ende, a la tipología histórico-tradicional y sociológica, preteriendo la concepción racional-normativa.

Es, entonces, necesario pensar en un sistema político, social y económico, cuya firme base sea la lealtad que le den gobernantes y gobernados. Tal lealtad no se impone desde arriba sino que fluye, lenta y trabajosamente, de la internalización de valores, sentimientos y tradiciones por los ciudadanos. Una institucionalidad que carece de raíces en la historia de

un pueblo, difícilmente puede regir si no es por la fuerza. La lealtad a que aludo, sin embargo, se funda en la capacidad del sistema para satisfacer las aspiraciones de la población. En la medida que ello sucede, proporcionalmente se forma el consenso y el espíritu de defensa del régimen institucional.

Pero junto a la historia, menester es tener muy en cuenta la materialidad de los hechos presentes. La solución a la crisis estriba en hallar la fórmula que permita armonizar ambos elementos, corrigiendo las fallas del régimen que desembocaron en crisis y recogiendo la experiencia obtenida con posterioridad.

Dedicaré los acápites que siguen a la formulación de mi pensamiento sobre aquel dilema. En mérito de los argumentos proporcionados con anterioridad, espero que se comprenda por qué concentraré mi análisis en la Parte Orgánica de la nueva Constitución. Al concluir, dedicaré breves anotaciones a las Garantías Constitucionales.

D. GÉNESIS Y EJERCICIO DEL PODER

1. *Sistema y Cuerpo Electoral*

Cabe atribuir la máxima importancia al régimen adecuado de generación, ejercicio y conclusión del mandato del Presidente de la República, de los parlamentarios y regidores, así como a la intervención ciudadana en caso de referéndum y plebiscito. Del cumplimiento de esta premisa depende en gran parte la vigencia de una Constitución, incluyendo, por cierto, su Parte Dogmática.

En tal sentido, se propone el estudio de un sistema electoral que asegure el imperio de la voluntad de la mayoría.

En consecuencia, la revisión del régimen de representación proporcional que condujo al multipartidismo y, de allí, a la política de alianzas efímeras, al oportunismo, al quiebre del consenso democrático y a la ineficacia de los gobiernos, entre otros males.

Se sugiere introducir un método mayoritario a virtud del cual sean elegidos los parlamentarios y regidores que alcanzaron las más altas mayorías en la votación popular respectiva, y directamente eliminando el recurso a fórmulas matemáticas que, en los hechos, permitan la elección de candidatos no obstante haber reunido un menor número de sufragios que otros así desplazados.

El sistema mayoritario es susceptible de ser armonizado con el de la doble vuelta, de manera que entren en ésta sólo aquellos candidatos que no reunieron, en los primeros comicios, el porcentaje de votos que señale la Constitución o la Ley.

Los partidos o corrientes de opinión que no obtuvieren el porcentaje electoral que se fije periódicamente o que no lograren elegir un número mínimo y determinado de parlamentarios o regidores, deberían disolverse de inmediato por mandato de la propia Carta Fundamental.

Tratándose de la elección del Presidente de la República, la doble vuelta parece indispensable. Dos crisis institucionales chilenas —las de 1829 y 1970— fueron generadas por la preceptiva que confiaba al Congreso la definición acerca de cuál sería el nuevo Presidente. ¿No es mucho más simple, terminante y legítimo que sea la ciudadanía la que decida en tal evento?

Por último, las calidades exigidas para ser miembro del Cuerpo Electoral serían las que la Carta de 1925 y sus reformas contenían al 10 de septiembre de 1973, reteniéndose por ende las inhabilidades señaladas en su legislación complementaria.

2. Mandatos Representativos

Otro tópico de interés sería la revisión de los plazos de duración de los mandatos y el estudio de la limitación de la reelección de los ya elegidos.

Seis años para el desempeño del Presidente era un lapso que en Chile resultaba demasiado largo. Al cabo de los tres primeros años, el Presidente ya había acometido, si no toda, la mayor parte de su programa de gobierno. De allí que los tres últimos años se caracterizaran por el creciente desgaste de sus decisiones, el fraccionamiento de la plataforma que lo apoyaba, la preparación de la elección del reemplazante, la polarización entre el Gobierno y la oposición, la implementación suavizada de las políticas aprobadas en el primer trienio y otros fenómenos análogos.

El Presidente podría durar 4 años en su cargo y ser reelegido, sólo por una vez y para el período inmediatamente siguiente. Es altamente democrático que la ciudadanía decida si el Presidente continúa o ha de ser reemplazado.

El lapso de 8 años para los senadores era también exageradamente prolongado. Hoy los cambios sociales ocurren con tal velocidad que, senadores elegidos con intervalos tan extensos, no representarían con fidelidad la voluntad ciudadana y podrían erigirse en obstrutores para la consumación de dichos cambios. Pero tampoco es prudente terminar con toda forma de relación con el pasado. De allí que sea razonable indagar en esta especie un sistema mixto.

Así, los senadores podrían durar, en general, 6 años en sus cargos, y ser reelegidos hasta en dos oportunidades, para los períodos inmediatamente siguientes u otros posteriores, sucesivos o alternados.

Sobre la base de un Estado regional descentralizado y desconcentrado podría concebirse la elección de 2 senadores por cada región, de manera

que, si a esta fecha operara el mecanismo, la corporación contaría con 26 miembros escogidos de esa manera. El senador regional sería una fórmula intermedia entre el sistema de senadores nacionales de la Carta de 1833 y el sistema por agrupaciones provinciales previsto en la Constitución de 1925.

Pero además de aquéllos, habría un tercio de la Cámara Alta integrado por senadores elegidos, también cada 6 años, en comicios nacionales, resultando designados quienes obtuvieren directamente las 12 más altas mayorías en las elecciones respectivas.

Pensar en un tercio del Senado elegido por todo el cuerpo electoral con sufragio universal posee ponderables virtudes. A los así ungidos los rodearía un título de representatividad sólo comparable al del Primer Mandatario.: Ejerciendo ese título, el tercio de los senadores referidos desempeñaría una función importante en la solución de los conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Ya no sería fácil para el primero contar con un tercio más uno de cualquiera de las Cámaras para imponer su voluntad. Si reúne ese quórum lo haría merced a que los senadores nacionales, representantes del país entero y conscientes de la función como tal desempeñada, prestarían su adhesión a la actitud presidencial.

Los diputados durarían cuatro años en sus mandatos y podrían ser reelegidos hasta en 3 ocasiones, con las mismas salvedades que se hicieron respecto de los senadores. Obviamente, podrían advenir al Senado y quedar, en tal caso, dentro de las normas aplicables a ese tipo de parlamentarios.

El factor población sería el esencial en la elección de los diputados. La actualización permanente de los censos demográficos, por orden del constituyente, garantizaría la representatividad real del elegido. Junto al factor población, se contemplaría el factor territorio, en concreto, la provincia en términos análogos a los señalados en el actual régimen de regionalización. Si se piensa en una población nacional de 10.000.000 de habitantes, en cada provincia se elegiría un diputado por cada 60.000 habitantes o fracción que no bajara de 50.000.

Los regidores serían elegidos por comunas, durarían 4 años y podrían ser reelegidos hasta 3 veces. En este punto sería conveniente introducir algún tipo de elección funcional que garantice la participación de los sectores sociales y económicos en la designación de los ediles, a la vez que impida la politización de los municipios.

En consecuencia, cada 4 años se elegiría al Presidente de la República; cada seis años se renovaría íntegramente el Senado y la Cámara de Diputados y los municipios; en fin, se renovarían por entero cada 4 años. Este mecanismo permitiría cierta simultaneidad en los comicios presidenciales y parlamentarios, lo que aumentaría —asumida la vigencia de un sistema

electoral mayoritario— las posibilidades de formar el consenso adecuado para hacer obra de gobierno eficaz.

Sería menester estudiar la caducidad de los mandatos de los parlamentarios y regidores por causales tales como la renuncia al partido o asociación que lo eligió, o la expulsión de los mismos, sin perjuicio de todas las que contempla la Carta de 1925 y su legislación complementaria. Sin perjuicio de lo dicho, no resultaría coherente con la tradición constitucional chilena y tampoco teóricamente justificado adoptar la revocabilidad de los mandatos en reemplazo de su desempeño libre.

3. *Estatuto Constitucional de los Partidos Políticos*

Es preciso dictar uno que garantice su libre y democrática organización y funcionamiento, tanto en el ámbito interno de la asociación como en el externo a ella. Recuérdese que la legislación chilena se preocupaba de este último aspecto y no regulaba el primero.

El ingreso a los partidos, las condiciones para militar en ellos, los derechos y deberes de los afiliados, el sistema para elegir las autoridades del partido en todos los niveles y designar los candidatos a cargos de elección popular, tendrían que ajustarse a los principios de libertad y democracia que fueron insinuados.

El constituyente debería prescribir a los partidos cuyas doctrinas, decisiones o actuaciones fueran incompatibles con los principios, técnicas o fines del constitucionalismo chileno.

Sobre el particular, cabe observar que la finalidad personalista es el propósito último que busca realizar el constitucionalismo. Sus principios son susceptibles de compendiarse en el imperio de la ley y la soberanía del pueblo. Sus técnicas, por último, radican en la supremacía constitucional, la división orgánica de los poderes constituidos, la independencia funcional, económica y operativa del Poder Judicial, la legalidad administrativa, la responsabilidad de todos y cada uno de los gobernantes en el desempeño de sus funciones, la institucionalización de la oposición y la elección periódica, libre, competitiva e informada de los órganos del poder político (Constituyente y Legislativo).

La proscripción de una corriente política, para que sea armonizable con el ideal de un razonable pluralismo, no puede ser establecida genéricamente. Es un asunto que la Constitución ha de preceptuar, confiando a la Corte Suprema, por ejemplo, su concreción en casos ciertos y determinados, y con las garantías del debido proceso legal para que la proscripción sea racional y justamente decretada.

Como se insinuó precedentemente, debería disolverse todo partido o asociación que no alcanzare el porcentaje mínimo de votos constitucionalmente exigido para las diversas elecciones populares. Igualmente, esta-

rían en la obligación de disolverse los que no eligieren el número mínimo de parlamentarios que señalare la Carta Fundamental. No siendo verdaderas fuerzas políticas de alcance nacional, tampoco se divisa razón para protegerlos, fingiendo que son tales.

El Estado debería contribuir al financiamiento de los partidos, entregándoles los recursos que aseguren el adecuado desempeño de sus funciones. En la ley anual de presupuestos se contemplaría la partida del caso, siendo beneficiados con ella todos los partidos en proporción al número de sufragios recibidos en la última elección general efectuada.

4. *Estatuto Constitucional de la Fuerza Pública*

Entre otras materias, tendría que evitar la disociación entre el Poder Civil y el Poder Militar, reiterando la subordinación tradicional del último al primero y dándole tareas concretas en el desarrollo socioeconómico del país.

Pienso que el rol de la Fuerza Pública será determinante del futuro de la institucionalidad chilena. Esa circunstancia aconseja ser particularmente esmerado en buscar fórmulas que permitan cumplir los objetivos arriba enunciados.

Chile no es ni ha sido un país en que los militares hayan asumido como propias las tareas de gobierno. Las crisis del Poder Civil han sido las causas precipitantes de las intervenciones militares: 1830, 1891, 1924, 1932 y 1973. Su compromiso ha de ser con el sistema institucional y no solamente con el Poder Ejecutivo, con el cual estaría, sin embargo, en relación directa.

De otra parte, la displicencia con que el Poder Civil trató los problemas castrenses (equipamiento, remuneraciones, opinión de los altos mandos, perfeccionamiento profesional, movilidad de los escalafones y otros) estimuló el justo malestar de la Fuerza Pública. El Estado está en el deber de proporcionarle a sus Fuerzas Armadas y de Orden los medios necesarios para que cumplan digna y adecuadamente sus funciones.

Por último, se trató de utilizarlas más de una vez para fines contingentes, como sucedió a propósito de los Estados de Emergencia dictados conforme a la Ley N° 12.927. Transformar a la Fuerza Pública en árbitros del Poder fue insensato y contrario a sus principios institucionales.

Las mencionadas son tres fallas que, crónicamente, se han observado desde fines del siglo pasado. La solución para ellas no es difícil de hallar. De una parte, la autoridad civil tiene que gobernar con el apoyo de la mayoría ciudadana y de los militares. De otra parte, es absurdo alentar la intervención militar en la política a raíz del descuido de sus problemas institucionales o entregándoles poderes exorbitantes para precaver o superar crisis principalmente motivadas por los propios gobernantes.

Pero por la fuerza de las circunstancias de emergencia vividas, en Chile se advierte cada día más la formación de un espíritu antes desconocido. Han aparecido conceptos como "seguridad nacional", "unidad nacional" y "geopolítica", que ya forman parte del vocabulario habitual. Es imposible no hacerse cargo de ellos y peligroso ignorarlos. Lo sensato, en consecuencia, es conservarlos, pero insertándolos dentro de un marco democrático-constitucional que los delimite efectivamente en su genuino ámbito de aplicación. Ese ámbito es, típicamente, el de los regímenes de emergencia, pudiendo por excepción aparecer en otros tópicos, como los de expropiación por causa de interés nacional y el ejercicio de la libertad de informar.

La Fuerza Pública tiene una capacidad humana y material idónea para ser empleada en el desarrollo socioeconómico de Chile. Sus profesionales, técnicos y expertos pueden desempeñarse en servicios públicos y en empresas estratégicas o directamente relacionadas con la seguridad nacional (comunicaciones, transportes, explosivos, hidrocarburos, por ejemplo), como asimismo, en planes educacionales, de promoción popular (higiene, salud, asistencia social), sin perjuicio, por supuesto, de sus tareas clásicas (defensa interna y externa, orden y seguridad públicas). En todas esas áreas nuestra Fuerza Pública tiene una función importante por realizar, colaborando con la autoridad civil y la misma ciudadanía.

Los militares han intervenido, ya se expresó, a raíz de crisis institucionales, descuido de sus problemas internos y politización de sus funciones. Un paso hacia la restitución del rol institucional que les corresponde se dará cuando, en los hechos y restablecida la normalidad, no se reincida en dichos errores a la vez que se les reconozca una función importante en la preservación y desarrollo del nuevo régimen constitucional. Esto es una cuestión de comportamiento político más que de normas que lo establezcan o declaraciones que así lo proclamen.

Lo esencial estriba en ganar la confianza de la Fuerza Pública, no dejando en tela de juicio, para los efectos de la futura Constitución, lo que hicieron en el intertanto. Ellos han obrado con elevado espíritu patriótico y merecen el reconocimiento general.

Las bases constitucionales de la Fuerza Pública —contenidas en el artículo 22 de la Constitución— se conservarían, complementándolas con las ideas antes descritas, en esa misma disposición o a propósito de las demás materias en que fuere procedente hacerlo, por ejemplo, en relación con el orden público económico, la organización de la Administración Pública o la forma de gobierno.

5. *Regulación Constitucional de otras Fuerzas Políticas*

Organizaciones tales como los grupos funcionales (gremios, sindicatos, cooperativas, asociaciones de padres y apoderados, clubes deportivos y centros comunitarios) y los medios de comunicación social, no pueden ser omitidos en el futuro ordenamiento fundamental.

Con respecto a los grupos funcionales, el constituyente no sólo debe reconocerlos, sino que consagrar instancias en las que tengan el derecho de ilustrar, técnicamente, la decisión política que se pretenda llevar a cabo. Un Consejo Económico y Social, asesor, pero no simplemente consultivo, podría ser el tipo de organismo insinuado. En materias constitucionales, legales y de interés nacional, sería obligatorio para el Presidente y el Parlamento recibir su dictamen antes de adoptar la decisión política.

La integración de dicho Consejo podría ser semejante a la del Consejo de Estado que existe a la fecha, incluyendo además a los ex parlamentarios. La designación de los miembros la harían los sectores funcionales que señale la Constitución, pudiendo algunos de los consejeros ser elegidos directamente en la forma que señale la ley.

Con excepción de los integrantes por derecho propio (en general, todos los ex Presidentes de los Poderes del Estado), los demás durarían 3 años en sus funciones, y podrían ser reelegidos hasta por dos nuevos períodos, alternados o sucesivos.

Pero además del mecanismo aludido los grupos intermedios, debidamente organizados, tendrían otras instancias garantizadas en donde articular su opinión. Me refiero a las Comisiones Parlamentarias en las cuales, fuera con ocasión de iniciativas legislativas o constitucionales o a propósito del ejercicio de ciertas facultades del Parlamento o de sus Cámaras, los grupos intermedios tendrían el derecho de participar en sus debates, correlativo al deber de las Comisiones de ponderar la opinión social en sus recomendaciones o determinaciones.

A las instituciones del Consejo de Estado y de las Comisiones Legislativas cabría agregar las elecciones municipales y la organización del municipio mismo, con una índole funcional, así como el establecimiento de entidades en los niveles regional y provincial del Estado, aglutinadoras de los sectores público y privado.

Con relación a los medios de comunicación social ellos quedarían, dentro del amparo constitucional de la garantía de opinar e informar sin censura previa, sujetos a las limitaciones que han existido tradicionalmente en Chile.

La supervigilancia de su funcionamiento estaría a cargo de un organismo público, cuya autoridad superior sería inamovible —salvo por juicio

político— y nombrada de igual manera que el Contralor, como también por entero autónomo de los Poderes Públicos.

Se reiteraría el pluralismo ideológico y de otras especies, pero tipificando como delito toda opinión, noticia o mensaje que atentara en contra de los principios, fines y técnicas del ordenamiento constitucional. Se aseguraría el libre e igualitario acceso de las corrientes políticas a todos esos medios, en los casos y con las formalidades que señale la ley que debería dictarse al efecto.

6. *Conflictos entre los Organos del Poder*

Las instancias reguladoras de los conflictos que surjan entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional tienen que ser objeto de un detenido estudio. Jamás puede quedar un conflicto sin solución por causa de vacíos preceptivos, limitación implícita o explícita de potestades, ambigüedad de los textos, alegación de que el diferendo no es de índole exclusivamente jurídica u otras circunstancias análogas. Debe existir, pues, siempre una norma de clausura dentro del sistema constitucional, a virtud de la cual todo conflicto que no sea regulado por vías especiales, sería sometido necesariamente a este mecanismo supletorio y general.

La historia constitucional de Chile exhibe numerosos casos de crisis institucionales derivadas de conflictos entre los dos órganos del Poder Político y que, en la práctica, fueron, además, el órgano único del Poder Constituyente. Para ilustrar esta proposición es suficiente recordar los acontecimientos de 1829-1830, 1890-1891, 1924-1925, 1953-1954, 1967-1968 y 1970-1973.

No resultaría exagerado, en consecuencia, afirmar que los desacuerdos entre el Presidente y el Congreso adquirieron caracteres crónicos en Chile, precipitando crisis que, más de una vez, concluyeron con el quiebre del régimen constitucional. Puede aseverarse ante la evidencia histórica que uno de los problemas que con menor acierto ha regulado nuestro constituyente es, en síntesis, el de los conflictos aludidos.

Consecuentemente, se propone examinar la posibilidad de implantar la consulta obligatoria al cuerpo electoral, previa a la promulgación de la enmienda respectiva, hecha con el carácter de referéndum ratificatorio de lo acordado por los órganos representativos en todos los casos de reformas constitucionales, pudiendo indistintamente el Presidente o una mayoría calificada del Congreso o de cualquiera de sus Cámaras, iniciar el procedimiento correspondiente.

La precisión de las facultades del antiguo Tribunal Constitucional, limitando claramente su competencia a los conflictos suscitados sólo con ocasión de inhabilidades ministeriales y la formación de preceptos legales,

ha de ser considerada, si bien su subsistencia como organismo puede ser objeto de provechoso debate.

Sería indispensable, además, revisar la composición de dicho Tribunal para dotarlo de mayor representatividad (por ejemplo, integrándolo con un ex Presidente de cada uno de los poderes clásicos del Estado, pero que no podría ser quien ya sirviera en el Consejo Económico y Social).

Convendría, asimismo, aumentar el número de sus miembros (v. gr., a 7 ó 9) porque las consecuencias de las determinaciones que adoptaba recaían en un grupo demasiado reducido, lo que pudo operar como factor inhibitorio en algunos de ellos.

Pienso, en fin, que no podrían formar parte del Tribunal quienes, además de militar o pertenecer, tuvieren —o hubieren tenido en los últimos tres años— posiciones directivas en los partidos políticos o en los grupos funcionales con organización local o nacional.

Es asunto ampliamente discutible las bondades e inconvenientes derivados de la elección simultánea de la mayoría del Parlamento con la del Presidente de la República y la supresión de las elecciones extraordinarias con mecanismos de reemplazo automático. Me inclino, sin embargo, por introducir ambas enmiendas.

Respecto del primero de los tópicos mencionados, a lo ya expuesto en este documento cabe agregar que dicha simultaneidad ocurriría siempre con relación a los comicios presidenciales, de diputados y regidores. La única excepción sería la elección de los senadores, en razón de que si su mandato dura seis años, su renovación se haría por terceras partes cada cuatro años, de manera que con la elección presidencial, de diputados y regidores coincidiría la elección sólo de un tercio de la Cámara Alta. Una saludable, pero mitigada continuidad del sistema estaría dada, en consecuencia, por esta renovación parcial del Senado.

Se juzga conveniente suprimir las elecciones extraordinarias por diversas razones. Desde luego, la reducción de los plazos de los mandatos aseguraría la expresión frecuente de la voluntad popular. De otra parte, los comicios extraordinarios adquirieron características plebiscitarias que no se compadecían con la importancia de los cargos por llenar, estimulando la lucha política, dando lugar a alianzas distorsionadoras de la realidad electoral, obligando a incurrir en fuertes gastos al erario público, a los partidos y a todos quienes intervenían en ellas.

Las elecciones extraordinarias podrían ser sustituidas por mecanismos de reemplazo automático. Las alternativas sobre el tema son muchísimas. A continuación se resumen algunas de ellas.

Para el caso de faltar el Presidente de la República, asumiría tales funciones quien hubiese sido elegido como Vicepresidente en la misma lista de aquél, permaneciendo en el cargo hasta la finalización del cuatrienio

correspondiente. Si no se contemplare la elección del Vicepresidente, podría advenir a la Presidencia el Ministro del Interior y seguirse desde allí en adelante un sistema de reemplazos idéntico al previsto en la Constitución de 1925.

Si faltaren senadores, diputados o regidores, serían reemplazados, de pleno derecho, por quienes obtuvieron en la última elección las votaciones más altas inmediatamente a continuación de los en su oportunidad elegidos, sin que se reconozcan derechos preferentes a las listas de candidatos presentados.

La declaración de que, en el evento de conflictos, la Corte Suprema es la única magistratura competente para fijar el sentido y alcance de la Constitución, decidiendo así la controversia que exista entre el Presidente y el Congreso a raíz de una interpretación opuesta del Texto Fundamental, puede reputarse un mecanismo lógico y conveniente. La intervención del alto tribunal operaría a petición de cualquiera de los órganos en litigio y no sería objeto de revisión alguna.

Insinúo además, la posibilidad de someter el Presidente a plebiscito consultivo (no a referéndum, aludido precedentemente), aquellas decisiones políticas que, a su juicio exclusivo, revistan suprema importancia para el interés o el desarrollo de toda la comunidad nacional. Tal ocurriría, por ejemplo, con los mensajes en que proponga enmiendas constitucionales referentes a la organización y funcionamiento de los Poderes del Estado, la denuncia de un tratado o la transformación estructural del régimen económico o social del país.

Es oportuno definir cuál es la forma de clausura en el régimen jurídico chileno. ¿Es el precepto legal o la potestad reglamentaria? Parece atinado inclinarse en favor de la última, siempre que, con antelación, se revisen las materias propias de ley, opere la jurisdicción de lo contencioso administrativo y sean reforzadas las facultades fiscalizadoras de la Cámara y de la Contraloría, así como las atribuciones constitucionales de la Corte Suprema para velar por la supremacía de la Carta Fundamental.

7. Regímenes de Emergencia

La Carta debe enumerar taxativamente los regímenes de emergencia, prohibiendo al legislador y a cualquiera autoridad crear otros, directa o indirectamente, como asimismo extender las disposiciones autorizadas a situaciones no explícitamente previstas en ellas.

En la misma carta deberían contemplarse con cabal precisión, además, las causales que harían procedente la declaración de cada uno de tales regímenes, las facultades restrictivas otorgadas al Presidente y los mecanismos jurídicos de protección de las garantías constitucionales consagrados con claridad y deducibles en todo evento.

En general, para implantar un régimen de emergencia, el Presidente estaría obligado previamente tanto a justificar la necesidad de hacerlo como a obtener la anuencia del Congreso —o de quien, como el Presidente de cada Cámara, lo represente en el receso— debiendo ambos pronunciarse en tramitación brevísima y con plazos fatales. Transcurridos éstos sin que exista pronunciamiento sobre la petición presidencial, por mandato del constituyente, se entendería, de pleno derecho, otorgado el consentimiento respectivo.

De la tramitación señalada, por su peculiar naturaleza, estaría eximida sólo la declaración de Estado de Asamblea, la que operaría por Decreto Supremo fundado y motivado del Presidente, suscrito por todos sus ministros. En consecuencia, salvo en el caso del Estado de Asamblea, el Presidente no podría en ningún evento establecer un Régimen de Emergencia sin obtener previamente el consentimiento del Parlamento o de quien lo represente en su receso.

Con relación a los regímenes de emergencia convendría distinguir aquellos que tienen carácter preventivo de los que poseen otro represivo. La naturaleza de las causales que los hacen procedentes y las potestades conferidas al Presidente serían, en uno y otro caso, muy diferentes. Se sugiere estudiar normas muy limitativas para las decisiones presidenciales adoptadas en el ejercicio de facultades propias de regímenes de emergencia preventivos, más que nada por el peligro de extralimitación que llevan consigo.

Finalmente, es importante analizar el rol de la Fuerza Pública durante la vigencia de cada uno de tales regímenes. Sin perjuicio de reconocer la participación institucional que dicha fuerza ha de tener en períodos de crisis, ella tiene que ser proporcional a la gravedad y naturaleza de la emergencia vivida y, en ningún caso, significar la sustitución del Poder Civil por el Militar, como sucedía con las Zonas de Emergencia y las Jefaturas de Plaza. La regulación de estas materias quedaría confiada a una legislación orgánica —tal vez un Código— aprobada en ambas Cámaras con un quórum especial.

Los Regímenes de Emergencia serán, por lo menos a mediano plazo, gran parte de la Constitución real de Chile. Esa circunstancia torna de suma importancia su estudio detenido. En una futura Carta sería indispensable regularlos sistemáticamente en un capítulo especial de ella. Igualmente, es sensato adoptar como pauta orientadora la de un ordenamiento constitucional de génesis, ejercicio y orientación democrática, pero con un Presidente dotado de facultades relativamente propias del autoritarismo. Una vez más cabe insistir en que la limitación del rigor de tal autoritarismo resultaría del contexto institucional en que él se desenvolvería.

8. *Las Facultades del Poder Judicial*

Es indispensable ampliarlas a fin de que los jueces queden en situación de resolver los conflictos entre las autoridades públicas, asuman plena jurisdicción en lo contencioso-administrativo (en lugar de establecer tribunales especiales al efecto) y la Corte Suprema declare la inconstitucionalidad de determinados preceptos legales (por ejemplo, si la norma tachada ha sido ya declarada inaplicable en cualquier lapso, en tres ocasiones consecutivas o en cinco alternadas, a lo menos).

La Corte Suprema sería competente para ejercer esta facultad tanto con relación a preceptos legales aislados como con respecto a la integridad de un cuerpo legal.

A lo anterior sería menester añadir una cláusula a virtud de la cual se disponga que ningún tribunal podría negarse a actuar en protección o amparo de un derecho, igualdad o libertad reconocido por el constituyente, pretextando falta de norma positiva expresa que lo autorice o insuficiencia de la que consagre el ordenamiento jurídico. Si bien el artículo 10º inciso 2º del Código Orgánico de Tribunales contiene una idea análoga a la expuesta, ella ha sido insuficiente para compeler a los tribunales a actuar en consecuencia.

Es problemático, empero, el éxito de una nueva preceptiva constitucional que robustezca las facultades del Poder Judicial, si la mentalidad con que los jueces la interpretan y aplican es vacilante, restrictiva o carente de imaginación. El asunto aludido es muy difícil de solucionar porque apunta, más que a la competencia, a la revisión completa de la generación y organización del Poder Judicial, al perfeccionamiento de los magistrados en el ejercicio de su ministerio, a la actualización de sus conocimientos y a otras materias semejantes.

Convendría, sin embargo, consagrar explícitamente la independencia económica y operativa del Poder Judicial, además, lógicamente, de la funcional que ya le está reconocida. Sería necesario también estudiar la jubilación obligatoria de todos los jueces y funcionarios judiciales, por edad (65 años en general y 75 años en el caso de los miembros de la Corte Suprema), o por antigüedad en el servicio (35 y 40 años, respectivamente).

En fin, podría crearse una escuela o instituto, dependiente de la Corte Suprema, en el cual todos los miembros del Poder Judicial —excluidos sólo los Ministros de esa Corte— tendrían que aprobar, periódicamente, cursos o actividades de perfeccionamiento, actualización o complementación de conocimientos no únicamente de Derecho Positivo o teoría jurídica. La aprobación de tales cursos o actividades se reputaría un requisito indispensable para ingresar a la magistratura, para postular a cualquier ascenso y para figurar en las quinas o ternas de rigor.

E. LOS DERECHOS DEL HOMBRE

La Carta de 1925 era completa y moderna en la materia. En realidad, difícilmente pueden añadirse nuevas garantías a las reunidas en el catálogo hoy contenido en el Acta Constitucional N° 3. No era la ausencia de derechos, igualdades o libertades el defecto imputable a esa parte de la Ley Fundamental.

Lo que faltaba eran las defensas jurídicas y políticas, prontas y eficaces, franqueadas a los sujetos activos de tantas garantías formalmente reconocidas, así como los medios mínimos requeridos para hacer de ellas un ejercicio efectivo.

Tocante a las defensas jurídicas, los apuntes ya hechos en este documento a propósito de la Parte Orgánica de una futura Constitución, tienen por objeto dotarlas de una entidad más concreta. Sin perjuicio de ello, convendría aprovechar lo valioso que, en esta perspectiva, se encierra en las Actas Constitucionales; vale decir, los recursos de protección y de amparo; aclarando que siempre procede su interposición, sin limitaciones, aun durante el imperio de regímenes de emergencia.

Los derechos humanos, supuesto un contexto institucional como el esbozado, podrían ser más o menos profundamente cambiados, sin vulnerar jamás su esencia. Pues serían el Poder Constituyente y los poderes constituidos los que modelarían los estatutos del caso, ajustándolos a los requerimientos de la época.

No parece atinado, en principio, contemplar cláusulas irreformables, a pesar de que la necesidad de implantar un régimen constitucional de transición podría, con fuertes argumentos, llevar a sostener lo contrario.

Hay sí algo que falta en la Parte Dogmática de la Constitución de 1925 y en las Actas Constitucionales. Se trata de la sistematización del orden público económico. Es oportuno formular principios coherentes al respecto, haciéndose cargo de problemas tales como las áreas del dominio, la reserva, la nacionalización, la planificación tanto nacional como local y sectorial, las limitaciones y obligaciones a la propiedad, la función social del dominio en sus sentidos objetivo y subjetivo, las requisiciones, las bases financieras y presupuestarias del Estado, las potestades de la autoridad en todas estas materias y otras análogas.

El orden público económico, como se puede apreciar, incide tanto en la Parte Dogmática como en la Orgánica de la Carta Fundamental. La regulación normativa que sobre el particular se haga debería, pienso, respetar escrupulosamente las tradiciones y valores del pueblo chileno y consagrar mecanismos que permitan la cooperación de los sectores público y privado en el desarrollo socioeconómico del país. Esas tradiciones son, por igual, la propiedad privada y la capacidad normativamente re-

conocida al Estado para que intervenga eficazmente en la vida social y económica por motivos de bien común.

F. OTROS TÓPICOS

Sugiero estudiar el procedimiento a seguir para aprobar los textos constitucionales. Me inclino por pensar que el mejor título de legitimidad constitucional y la mayor garantía de la estabilidad y eficacia de un sistema institucional, radica en su aprobación democrática en la forma de un referéndum.

¿Qué tipo de Parlamento habría? Estimo atinado mantener el régimen bicameral alternando profundamente, como se ha explicado, los factores considerados para elegir a los miembros de una y otra rama. Convendría reforzar las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, dotando a sus comisiones, entre otros atributos, del más amplio acceso a la información que precisen para desempeñar sus cometidos.

¿Es razonable conservar el procedimiento de formación de las leyes, previsto en la Constitución de 1925? Parece engorroso y excesivamente prolongado. Podría pensarse en la dictación de diversos tipos de leyes, conforme a procedimientos más o menos expeditos, según su naturaleza. En general, no diviso razón para más de un trámite en cada rama del parlamento.

¿Qué cambios sería indispensable introducir con respecto a las facultades de la *Contraloría*? El mecanismo de los decretos de insistencia debe ser cambiado, franqueando arbitrios de inconstitucionalidad e ilegalidad para dejarlos sin efecto, sin perjuicio de las atribuciones del Congreso en relación con el juicio político. Establecida la competencia de los Tribunales Ordinarios en lo contencioso-administrativo, el organismo contralor tendría que contraerse a su función típica de fiscalizador de la juridicidad del Poder Ejecutivo y la burocracia.

Quedan, en fin, diversos otros tópicos que sería conveniente examinar a fin de dar claridad de intención al texto de la Carta Fundamental, evitando tropiezos ulteriores. Por ejemplo, tipificar la competencia del parlamento con ocasión de las conductas, cuya responsabilidad haría efectiva a través del juicio político. Asimismo, la nómina de autoridades acusables por tal arbitrio, debería ser adecuada a la realidad del Estado chileno de hoy. Un precepto controvertido como el del Art. 43, N° 4, no podría ser omitido en esta labor de revisión.