

PROYECTOS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES: UN ENFOQUE DESDE LA PERSPECTIVA DEL RÉGIMEN POLÍTICO CHILENO

GUSTAVO CUEVAS FARREN*

INTRODUCCIÓN

Las reformas que se comentarán son aquellas propuestas en el Proyecto de Reforma de Disposiciones Constitucionales iniciado por Mensaje Presidencial el 1 de junio de 1992 y en el Proyecto de Reforma Constitucional en Materias Electorales iniciado por Mensaje Presidencial el 5 de junio de 1992.

El primero de ellos propone reformas en las siguientes materias. En relación a los Derechos de las Personas propone: reconocimiento expreso de la igualdad entre hombre y mujer; facilita la adquisición de la nacionalidad chilena; rehabilita en su calidad de ciudadano a los beneficiarios de una ley de amnistía; reconocimiento explícito de los derechos políticos; define partidos políticos y uniforma requisitos para el recurso de protección. Con respecto a la Función Legislativa propone simplificar los requisitos para acceder a cargos de representación popular; faculta al Senado para concurrir a prestar su acuerdo a la designación de Embajadores y representantes ante organismos internacionales que haga el Presidente de la República; faculta a los Ministros de Estado para presentar indicaciones a proyectos en trámite legislativo; elimina la distinción entre Legislatura Ordinaria y Extraordinaria; refuerza el funcionamiento de las Comisiones Parlamentarias. En materia de Justicia Constitucional propone: incluir a los Ministros del Tribunal Constitucional como autoridades susceptibles de ser acusadas constitucionalmente; modifica el sistema de integración del Tribunal Constitucional; elimina la atribución del Tribunal Constitucional de pronunciarse sobre los decretos

* Abogado. Profesor Titular de la Universidad de Chile en la Cátedra de Derecho Político. Director de este Instituto.

presidenciales. Con respecto a la Justicia Electoral propone modificar la integración del Tribunal Calificador de Elecciones. En relación a las Prerrogativas Presidenciales en materia de Defensa propone la atribución de nombrar y remover a los jefes superiores de los institutos armados para el Presidente de la República. Con respecto al Consejo de Seguridad Nacional propone incorporar en él al Presidente de la Cámara de Diputados. En referencia al Sistema de Reforma Constitucional propone hacerle aplicable las normas sobre formación de la ley contenidas en la Constitución y modificar los quorums requeridos para aprobar reformas constitucionales.

Por su parte, el segundo Proyecto propone las siguientes reformas sobre materias electorales: elimina la participación de los senadores institucionales; substituye el actual sistema electoral por uno de carácter proporcional y modifica el diseño de las actuales circunscripciones y distritos electorales.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Antes de emitir un pronunciamiento sobre las reformas que se propone introducir al texto constitucional, es necesario evaluar el grado de avance que ha tenido el proceso de institucionalización en el país tal como éste se ha desarrollado al amparo de los principios y normas contenidos en la Carta Fundamental, teniendo presente para ello que toda Constitución también es un instrumento que debe facilitar a la sociedad el poder organizarse bajo un régimen político eficaz y estable.

Desde esta perspectiva analítica es innegable que nuestro país, superando la profunda crisis institucional que condujo a la intervención militar de 1973, ha sido capaz de edificar un régimen político renovado que compatibiliza el orden con la libertad en un marco jurídico de fortalecimiento de la persona y de los cuerpos intermedios. Este nuevo orden político, por otra parte, considera la existencia de estructuras u órganos de poder que están llamados a cumplir un significativo rol suprapartidario al velar por la plena vigencia de los intereses superiores y permanentes de la Nación; tales entes son, por ejemplo, el Tribunal Constitucional, el Banco Central o el Consejo de Seguridad Nacional, todos los cuales conforman un armonioso sistema de control técnico del poder político y de sus agentes.

En consecuencia, es válido afirmar que en el caso de Chile su Constitución Política ha demostrado ser un buen instrumento con capacidad para satisfacer las necesidades del país en cuanto a su desarrollo político y progreso

económico se refiere. En efecto, se debe tener presente que conforme a esta ley fundamental, Chile llevó a cabo una transición democrática reconocidamente exitosa y se encuentra consolidando en el presente un sistema de convivencia social y política marcado por la preeminencia del realismo por sobre las ideologías y por la búsqueda de consensos que han evitado toda confrontación violenta.

Las consideraciones anteriores hacen posible sostener, por lo tanto, que un examen empírico y desapasionado de la realidad nacional permite constatar con claridad que la eventual introducción de nuevas reformas constitucionales derivadas de supuestos ideológicos o programáticos y con escaso o ningún arraigo en la experiencia acumulada, es un factor de interferencia negativa en el proceso de normalización institucional que ha alcanzado en el presente una etapa de madurez y de creciente consolidación.

En síntesis, creemos que el enfoque acertado frente al proyecto de reformas de que se trata en estas líneas, consiste en evaluarlas a la luz del objetivo fundamental de nuestro proceso político, cual es el de afianzar una democracia moderna y renovada sostenida en un régimen constitucional diseñado para prevenir la repetición de los vicios y de los excesos demagógicos o partitocráticos que provocaron el colapso político de 1973. Este es el criterio en el que se fundamentará el análisis que sigue.

II. REFORMAS QUE DESARTICULAN O DEBILITAN EL ORDEN INSTITUCIONAL

1. *Modificaciones que afectan a las Fuerzas Armadas* (Inamovilidad de los Comandantes en Jefe, CONSENA)

La consideramos inconveniente por los siguientes motivos principales:

a) El Régimen Constitucional aplicable a las instituciones militares se basa en el principio fundamental de que éstas, en cuanto brazo armado del Estado, deben acatar y subordinarse al orden jurídico global contemplado en la Constitución, lo cual impide que queden sometidas únicamente a la voluntad discrecional de quien tan sólo es un agente transitorio del poder del Estado, como lo es el Presidente de la República. Sobre esta forma de dependencia, por lo demás, hubo plena coincidencia entre los integrantes de la comisión

redactora de la Carta Política después de haber recibido la opinión también coincidente de diversos especialistas algunos de los cuales son simpatizantes o militantes de sectores políticos que actualmente conforman la concertación gobernante;

b) Si la designación o remoción de los Comandantes en Jefe institucionales se convierte en una decisión privativa del titular del ejecutivo, perdería su razón de ser la norma del Artículo 90 Inciso 2do. de la Constitución según la cual las FF.AA. “Garantizan el orden institucional de la República”, misión esta que difícilmente podrían cumplir con la neutralidad y apoliticismo que su naturaleza exige dentro del nuevo contexto de dependencia y subordinación que el proyecto propone. Por el contrario, el no innovar en esta materia significaría reforzar el principio de prescindencia política y autonomía funcional de las Fuerzas Armadas, realidad que hasta el momento ha obrado en favor de la estabilidad institucional y del consiguiente reforzamiento del gobierno civil;

c) Se sabe que el Consejo de Seguridad Nacional (CONSENA) fue concebido como un “contrapeso” al excesivo poder presidencial y como un prudente aunque celoso guardián del Estado de Derecho en razón de su obligación de velar por el pleno respeto a las bases de la institucionalidad y a la Seguridad Nacional. De aprobarse el término de la inamovilidad relativa de que hoy gozan los Comandantes en Jefe, para someterlos en el futuro a la entera discrecionalidad del Jefe del Ejecutivo, ¿se podría sostener, con seriedad, que este órgano de control, técnico y no político, conservara la independencia que su naturaleza exige que se preserve en su relación con los poderes del Estado de generación político-partidista, los que precisamente se encuentran sometidos a su control? La respuesta, lógicamente, debe ser negativa;

d) El cambio que se propone en esta materia contradice, además, la tendencia constitucional consistente en promover una mayor tecnificación del aparato administrativo del Estado y de asegurar su despolitización, consignada en diversas normas de la Carta. Así, por vía de ejemplo, si constituye una obligación del legislador emanada del Artículo 38 del texto fundamental la de garantizar “la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse”, lo cual significa consiguientemente que el Presidente carece de una potestad discrecional sobre los funcionarios de carrera pertenecientes a las diversas reparticiones estatales, no se divisa el motivo por el cual, tratándose de la función militar, debería prevalecer un procedimiento opuesto que le confiera al Gobierno un poder de intervención del que carece, por regla general, con respecto a la administración civil (es

útil recordar, sobre este punto, que tanto el Banco Central como la Contraloría General de la República gozan de una significativa autonomía que les ha reconocido la Constitución por los motivos técnicos y de independencia política que antes señalamos, no obstante que ambos organismos son partes constitutivas de la administración estatal).

e) La norma que rige actualmente en lo que se refiere a la designación y subsecuente inamovilidad de los Comandantes en Jefe, garantiza la plena vigencia de la verticalidad en el mando como principio rector de la institucionalidad militar, favoreciendo también una más plena cohesión al interior de cada rama de las FF.AA., todo ello en razón de que la fórmula constitucional deja fuera de consideración todo factor que no diga relación con la competencia y la trayectoria profesional del postulante a la jefatura de su institución.

2. *Modificaciones en la integración y competencia del Tribunal Constitucional*

Este órgano cumple una importante función en resguardo de los derechos fundamentales que el ordenamiento constitucional reconoce a las personas y a los cuerpos intermedios de la sociedad, que consiste en asegurar la vigencia del principio de supremacía constitucional impidiendo que la autoridad ejecutiva o la legislativa atropellen o desborden con sus respectivas decisiones dicho ordenamiento jurídico superior.

Considerando el carácter de esta función, particularmente en una etapa de restauración y afianzamiento del régimen institucional como la que se vive actualmente en Chile, conviene que ella sea ejercida por expertos y jueces ajenos a la actividad político-partidista, así como también es altamente conveniente evitar que sobre este órgano técnico de control se puedan ejercer influencias o presiones indebidas por parte de autoridades o dirigentes políticos.

Desde esta perspectiva no cabe sino concluir que en virtud de la reforma propuesta se generara un virtual "cuoteo político" para designar a la mayoría de los miembros del tribunal, desvirtuándose por esta vía el carácter de órgano judicial, técnico y apolítico que el constituyente quiso otorgarle, y abriéndose la posibilidad de que esta función de control se convierta en un asunto de transacción o compensaciones políticas. La modificación en proyecto es, por lo tanto, francamente negativa.

Por motivos análogos a los reseñados, tampoco estimamos conveniente

que se prive al Tribunal de la facultad de pronunciarse acerca de la inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Presidente de la República, como se postula en el proyecto de reforma.

3. *Rebaja en los quorums exigidos para reformar la Constitución*

Esta proposición importa entregar a mayorías parlamentarias ocasionales la posibilidad cierta de introducir al texto de la ley fundamental modificaciones frecuentes e inconsultas, que sin lugar a dudas podrían distorsionar el espíritu y coherencia interna de la institucionalidad política que ha permitido al país un tránsito ordenado a la democracia plena.

Este mismo fenómeno, es decir, la alteración frecuente y precipitada de las normas constitucionales por la vía de la reforma, se transformó en una de las causas principales de la crisis y posterior agotamiento del sistema político basado en la Carta de 1925, así como es un hecho cierto el que mediante tales reformas se produjo el debilitamiento de algunos derechos que son fundamentales para la vigencia de una plena libertad política y económica, como sucedió en su oportunidad con el derecho de propiedad.

En esta materia, por lo tanto, la prudencia y el realismo aconsejan no innovar para asegurar de este modo una razonable estabilidad de los principios y reglas constitucionales.

III. REFORMAS RELATIVAS A LA COMPOSICIÓN Y GENERACIÓN DEL CONGRESO NACIONAL

Mediante esta proposición se persiguen las siguientes finalidades:

- a) Substituir el sistema electoral binominal mayoritario por uno de carácter proporcional, con ciertas correcciones;
- b) Un nuevo diseño en las circunscripciones y distritos electorales, con un aumento consiguiente en el número de Senadores y Diputados; y,
- c) Supresión de los Senadores institucionales de modo que la Cámara Alta quede integrada únicamente por representantes electos.

Lo que es importante respecto de estas reformas es poder verificar si efectivamente su aplicación conducirá a una mejoría en la eficiencia con que se lleva a cabo la función legislativa y en las demás tareas que competen a ambas cámaras; es importante, asimismo, evaluar el impacto que produciría la reintroducción de un sistema electoral proporcional en la conformación de mayorías estables y moderadas.

Siendo esta una materia que admite diferentes juicios de valor, señalaremos cual es el nuestro:

a) Es inconveniente reforzar el monopolio que los partidos políticos se han asegurado en la generación del Parlamento, haciendo del Senado una virtual “segunda cámara política”, a pesar de que constitucionalmente este debe cumplir un rol de arbitraje, de asesoría, de moderación y de decisión en importantes materias administrativas que lo diferencia substancialmente del carácter que tiene la Cámara de Diputados.

Por el contrario, la necesidad de afianzar una mayor tecnificación y eficiencia en la función parlamentaria aconsejaría buscar otras fórmulas más modernas y que sean más funcionales a la naturaleza del Senado (por ejemplo, un porcentaje de “senadores nacionales”, y otro porcentaje de representantes de importantes organizaciones sociales, culturales o económicas con asiento en cada una de las diferentes regiones del país, etc.).

b) El aumento en el número de representantes parlamentarios en nada favorece la agilización del trabajo legislativo, amén de originar un nuevo gasto para el erario fiscal que éste no puede absorber sin descuidar compromisos sociales más urgentes. Además, el objetivo de la reforma en orden a elevar el cupo de cargos parlamentarios en las regiones del país que están más pobladas (a pretexto de asegurar una mejor “proporcionalidad” entre la población y el número de parlamentarios) contradice y debilita la política de regionalización que con tanto esfuerzo se ha venido implementando, favoreciendo en cambio la indeseable concentración de la población en Santiago y otras pocas ciudades del país.

c) Nos parece antojadizo e inoportuno cambiar un sistema electoral que, como sucede con el binominal mayoritario, favorece a las corrientes de opinión verdaderamente significativas, impide que mayorías relativas puedan asumir el control pleno del órgano legislativo y, en definitiva, ha contribuido a la moderación y realismo que hoy exhiben todos los sectores con representación en el parlamento. Por el contrario, estimamos que lo sensato es esperar que el transcurso del tiempo se convierta en el “test” más confiable acerca de las bondades o defectos de este sistema mayoritario.

IV. OTRAS REFORMAS

Algunas de las modificaciones propuestas, a diferencia de los casos que antes examinamos, al no tener una incidencia substantiva en el diseño y funcionamiento del régimen político, nos permiten afirmar que ellas pueden ser consideradas como ajustes o correcciones menores que, en un plano más bien técnico, perfeccionan la normativa constitucional. Tales son las siguientes:

- a) La que el proyecto denomina "Derechos de las personas", particularmente la relativa a facilitar el ejercicio del recurso de protección tratándose de la defensa del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación;
- b) Las normas para agilizar el trámite de formación de la Ley; y,
- c) La reforma a la denominada "Justicia electoral", proposición que supera, por lo demás, una situación anómala que hoy se presenta para la adecuada integración de este órgano.

Con todo, la idea de suprimir el requisito de estudio que exige la Constitución a quienes deseen postularse para un cargo parlamentario, nos parece una proposición poco razonable que no guarda relación con el grado de alfabetización y avances educativos que el país ha experimentado.

Asimismo, consideramos muy inconveniente la supresión íntegra del Inciso 4to. del Artículo 57 que el proyecto contempla; dicha norma, en efecto, establece que "cesará en su cargo el parlamentario que ejercite influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en conflictos laborales, sean del sector público o privado, y quien actúe o intervenga en actividades estudiantiles con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento".

Al suprimirse esta causal, se facilitará la politización de los conflictos laborales o de las actividades estudiantiles, tal como ocurrió en el pasado con grave perjuicio para la buena marcha de las actividades nacionales.

V. OBSERVACIÓN FINAL

Del contexto de este estudio se desprende que no es deseable ni oportuno modificar la Constitución en esta etapa, teniendo presente que entre ella y

nuestro sistema político existe una correspondencia y armonía que raras veces se consigue en los países que no son altamente desarrollados (Loewenstein habla, para este caso, de constituciones "normativas" y propone, por supuesto, mantener su texto sin modificaciones por el mayor tiempo que sea posible).

Adicionalmente, es posible predecir que la circunstancia de someter a nuestra Carta Fundamental a reiterados experimentos reformadores, generará desconfianza y desaliento entre los actores económicos y sociales no comprometidos en el "juego político" pero que están fuertemente involucrados en el proceso de modernización institucional y económica de Chile.