

~~Ley O deplacae 16635 - 14/7/67.~~

abril 68

CONFIDENCIAL.

MEMORANDUM SOBRE REFORMA CONSTITUCIONAL.

- 1.- La marcha del proyecto de reforma constitucional en la Comisión Especial del Senado, no permite formarse ilusiones sobre su suerte. Sería un éxito extraordinario sacar el primer informe y obtener la aprobación general en la Sala, dentro de los próximos tres meses. Pero eso no significaría gran avance, puesto que en la discusión particular no tendríamos fuerza para obtener la aprobación de las materias que más nos interesan: limitación de la iniciativa parlamentaria en materia de remuneraciones y previsión; simplificación del procedimiento de formación de las leyes y plebiscito o facultad presidencial para disolver el Congreso como medio de solucionar los conflictos entre el Ejecutivo y el Parlamento.
- 2.- La experiencia histórica parece demostrar que dentro del sistema de reforma constitucional establecido, no es viable una modificación integral de la Constitución. En cambio, tienen posibilidades de prosperar las iniciativas que se limitan a problemas específicos.
- 3.- El problema fundamental ^{que} afecta a nuestro régimen constitucional y cuya resolución no puede postergarse, es el relativo a los obstáculos que encuentra cualquier Gobierno para llevar adelante su programa si no tiene mayoría en ambas ramas del Congreso Nacional, o dos tercios en una y más de un tercio en la otra. Como estas hipótesis son casi imposibles de lograrse en un régimen multipartidista como el nuestro, la acción de todo gobierno está condenada a esterilizarse o tener que apartarse del programa por obra de las presiones e imposiciones de las minorías políticas con las cuales necesita entenderse para obtener la aprobación de las leyes.
- 4.- Sobre la existencia y gravedad de este problema se está produciendo consenso entre los distintos sectores del Senado y creo posible conseguir la decisión de abordarlo seriamente ahora que el

gobierno ha entrado en su segunda mitad y cualquiera reforma no la aprovecharía sino que empezaría a regir para el próximo periodo presidencial.

5.- Las discrepancias empiezan cuando se trata de escoger la solución. Nadie tiene ideas muy claras al respecto; pero es sin duda mayoritario el ánimo de defender a toda costa las prerrogativas del Parlamento y rechazar cualquier mecanismo que signifique disminuirlo con respecto al Ejecutivo. Los francamente "presidencialistas" somos pequeña minoría.

Dentro de este cuadro, las fórmulas que se barajan oscilan alrededor de las siguientes ideas:

a) elección simultánea de Presidente de la República y parlamentarios, lo que según algunos permitiría que al ser elegido un Gobierno lograra al mismo tiempo mayoría en el Congreso;

b) establecimiento de un régimen parlamentario;

c) facultad del Presidente para disolver el Congreso por una vez durante su periodo, pero sobre la base de que si no obtiene mayoría en el nuevo Congreso tiene que aceptar la decisión electoral o renunciar a su cargo; y

d) plebiscito en casos muy calificados, con muchas limitaciones; pero sobre la base de que puedan convocarlo tanto el Ejecutivo como el Congreso y que si el Presidente que lo convoca pierde, debe dejar su cargo.

Personalmente, no encuentro satisfactoria ninguna de estas ideas, que a mi juicio no resuelven el problema de fondo.

6.- Pensando sobre la materia, he llegado a elaborar el esquema de una fórmula que me parece una solución razonable y podría encontrar la acogida suficiente para ser aprobada. Sus ideas básicas son las siguientes:

1.- Todo Gobierno debería someter a la aprobación legislativa los objetivos y las líneas fundamentales de su Programa o Plan de Desarrollo Económico-Social;

2.- El Congreso tendría un plazo no mayor de seis meses para aprobar el proyecto de ley respectivo. Si dentro de ese plazo no lo hiciera, se entendería aprobado el proyecto del Ejecutivo;

3.- Si el Congreso rechazare el Programa o Plan presentado por el Ejecutivo, o le introdujere modificaciones substanciales, el Presidente de la República podría convocar a plebiscito para que el pueblo decida los puntos de divergencia;

4.- La Ley que apruebe el Programa o Plan de Desarrollo -sea despachada por el Congreso o mediante plebiscito- tendría fuerza obligatoria para el legislador hasta la aprobación de un nuevo Plan o Programa. En consecuencia, durante su vigencia, no podrían dictarse disposiciones legales de ninguna clase que fueren contradictorias o incompatibles con el Programa;

5.- Todo proyecto de ley que presente el Presidente de la República "para dar cumplimiento al Programa", se entendería aprobado "en general" por ambas ramas del Congreso y sólo tendría discusión particular;

6.- La ley aprobatoria del Programa podría delegar atribuciones legislativas al Presidente de la República para la realización de hasta dos de los objetivos del Plan de Desarrollo;

7.- Se crearía un Tribunal Constitucional encargado de resolver los problemas sobre constitucionalidad de los proyectos de ley y las indicaciones u observaciones que se les formulen, como asimismo sobre la compatibilidad de cualquiera iniciativa o indicación con el Programa vigente y sobre si un proyecto del Presidente tiene o no por objeto "dar cumplimiento al programa", y

8.- El Programa podría ser modificado hasta dos veces durante el periodo de un Presidente de la República y sólo por iniciativa de éste.

7.- Creo que una fórmula como ésta tendría el mérito de despejar algunas de las inquietudes que sectores responsables han expresado sobre la materia:

a) el hecho de someter los objetivos y líneas directrices del Plan de Desarrollo a la aprobación legislativa, tal como se hace en Francia, confirmaría el carácter democrático de la planificación y contribuiría a interesar a toda la Nación en la realización del Programa;

b) muchos se oponen al plebiscito señalado que al no existir un criterio claro que determine cuáles son las materias graves en que sería procedente, podría abusarse mucho de esta institución por el Poder Ejecutivo. Al limitar el plebiscito a las leyes aprobatorias del Programa, se fija un criterio claro que disipa todo riesgo;

c) al establecerse una fórmula como la propuesta, no aparecería el Congreso Nacional disminuido en sus atribuciones. Por el contrario, podría incluso alargarse el periodo ordinario de sesiones del Congreso, sin que ello entrañe ningún riesgo, puesto que estaría vedada toda iniciativa perjudicial para el cumplimiento del Programa aprobado, y

d) No sería necesario privar al Congreso de su iniciativa en materias económico-sociales; el hecho de que fuera inadmisibles todo proyecto o indicación contraria o incompatible con las directrices del programa, bastaría para evitar los abusos que queremos corregir.

8.- Si estas ideas merecen la aprobación en principio del Gobierno, podría autorizarse para plantearlas a la Directiva del Partido y, enseguida, a personeros representativos de los diversos sectores del Senado.

Santiago, 18 de abril de 1968.