

SOLICITADO.

El Procedimiento de Reforma Constitucional Debiera, También, Dictaminarlo el Consejo de Estado

Presentación de los Abogados del Círculo de Estudios Constitucionales.

En la sesión ordinaria de los días martes deberá darse cuenta, hoy, de la presentación al Consejo de Estado, que entregaron oficialmente en su Secretaría, la semana pasada, los abogados miembros del Círculo de Estudios Constitucionales que encabezan los profesionales señores Hugo Zepeda Barrios, Tomás Pablo Elorza, Rafael Barbosa Popolizio y César Araneda Encina.

El documento presentado a la consideración del Consejo es el siguiente:

CIRCULO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Santiago, 22 de agosto de 1978.—

SEÑOR PRESIDENTE DEL H. CONSEJO DE ESTADO:

La palabra solemne que en diversas ocasiones ha empeñado el Supremo Gobierno de no entregar a la decisión de la ciudadanía un proyecto de nueva Carta Fundamental, sin pasar por la instancia de un dictamen específico de ese Honorable Consejo de Estado, y, muy en especial, el nuevo precepto del N.º 8 del artículo 1.º del Acta Constitucional N.º 3 que **"asegura a todas las personas: 8) El derecho de presentar peticiones a la autoridad sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes"**, alienta a los firmantes para presentarse ante ese Honorable Consejo, a través de esta solicitud.

El Acta Constitucional que organiza el Consejo de Estado "como supremo cuerpo consultivo del Presidente de la República", no le quita el carácter de pública "autoridad" ante la cual pueden recurrir los simples ciudadanos, facultad que ha sido robustecida bajo el gobierno actual con el nuevo precepto constitucional de que "la autoridad dará respuesta a las peticiones que se le formulen, conforme a las normas que establezca la Ley".

En la Historia del Derecho es conocida por lo demás la circunstancia de que los Consejos como el de su digna presidencia —que en las monarquías representan el Consejo Privado de la Corona—, en las repúblicas han funcionado sólo en la medida que han abierto su competencia a las solicitudes de los simples particulares. No fue por acto del Legislativo, sino por la jurisprudencia sentada, en un fallo del Consejo de Estado de Francia, a fines del pasado siglo —al resolver el conflicto de un particular con el Intendente de París—, lo que ha transformado a ese alto organismo en el Supremo Tribunal Administrativo de la República francesa, dando, durante ochenta años, con sus dictámenes concordantes, base segura a la moderna especialidad del Derecho Administrativo.

En caso de que fuese obstáculo a nuestra presentación ante ese H. Consejo los acuerdos —Reglamento, que le compete dictarse a sí mismo, debiera esa alta corporación considerar que, por sobre sus propios autos— acordados, tiene preferente aplicación el derecho ciudadano emanado de la Carta Fundamental, que estamos invocando, conforme al principio de la supremacía constitucional, que es base del régimen jurídico.

El sentido que trae el anuncio público y reiterado de que serán sometidos al superior dictamen: de ese H. Consejo las bases o el propio articulado del esquema oficial de nueva Constitución, nos estimula la inquietud de que el requerimiento de informe a ese alto organismo pudiera quedar limitado a las disposiciones sustantivas de la Carta futura, dejando de lado el aspecto, igualmente trascendental, de las formas y el procedimiento como la ciudadanía procederá a conocer, decidir y aprobar el nuevo texto, antes de su promulgación como Ley Fundamental por el Jefe del Estado.

El mérito de una Constitución no radica sólo en la perfección teórico-jurídica de sus disposiciones, sino en la posibilidad de que éstas reflejen en profundidad las costumbres cívicas de un pueblo, o las que influyan en un nuevo sentido; pero, en todo caso, perdurables. El respeto y la autoridad que concita una Constitución están vinculados, en forma indisoluble, a su permanencia a lo largo del tiempo. La duración de una Carta Fundamental está a su vez atada, esencialmente, a la mayor o menor facilidad para su enmienda o reemplazo.

Una Constitución Política o es invariable en el tiempo, o se transforma en el juguete de la fuerza política predominante, y se torna en letra muerta.

Sí se sentare el precedente de que puede aprobarse una Constitución con el mismo informal y desusado procedimiento con que se hizo la pasada consulta popular del 4 de enero último, no cabe abrigar dudas de que por ese mismo sistema se podría enmendarla, sustituirla y derogarla cuantas veces se deseara, a voluntad del que detente el poder. Una Constitución, cambiante como la Legislación ordinaria, deja de serlo.

Mientras la Constitución de los pueblos fue "consuetudinaria", y no escrita, no existió el problema de su perdurabilidad, desde que las costumbres no cambian de un día para otro. Pero cuando, a requerimiento del "constitucionalismo" moderno se entró por la vía de las "Constituciones escritas", el constituyente adoptó precauciones para que las formas de enmienda fuesen tan estrictas y severas, que la Carta Fundamental estuviese al amparo de toda precipitación o atolondramiento.

El primer modelo de "Constitución escrita", la Carta de Filadelfia de 1787, previno que su perfección o enmienda debería ser aprobada y ratificada por cada una de las Legislaturas estatales de la Unión de los Estados Americanos, dejando los aspectos reglamentarios a la interpretación de la Suprema Corte de los Estados Unidos.

En Chile la Constitución de 1833 confió la intangibilidad de la Constitución a un juramento de "guardarla" que debía prestar todo funcionario público "al tomar posesión de su destino", y concediendo al Congreso sólo la posibilidad de "interpretar" la Carta mediante "leyes constitucionales". Aún esta última posibilidad estuvo limitada por la obligación del Presidente de la República de dar cuenta al país de las reformas aprobadas por un Congreso saliente para que fuesen ratificadas en un Congreso posterior a fin de dejar al electorado la oportunidad de pronunciarse indirectamente sobre ellas, al momento de elegir a los nuevos parlamentarios.

La Constitución de 1925 agilizó estos trámites, pero no omitió la exigencia de quórum especiales de votación, para la validez de una reforma constitucional.

En la misma medida que han empezado a influir los pensadores que han dicho que **"la democracia directa** (de los "plebiscitos") **es la muerte de la Democracia"** el Constituyente de 1925 entró por el sistema de las consultas plebiscitarias con inmensas precauciones: al plebiscito sólo se

puede recurrir para dirimir las discrepancias constitucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo, y el procedimiento electoral quedó sujeto a un Decreto Ley especial, reglamentario de la Constitución que permanece en plena vigencia.

Al día siguiente de promulgada la reforma constitucional, ésto es con fecha 19 de septiembre de 1925, sobre la firma del Presidente don Arturo Alessandri y sus Ministros del Interior, don Francisco Mardones y de Justicia don José Maza se dictó, como Ley complementaria de la Constitución, un Decreto Ley destinado a reglamentar los plebiscitos reformatorios de la Carta, toda vez que estuviesen permitidos por ésta.

Los Constituyentes de 1925, al abrir por primera vez la puerta a las enmiendas plebiscitarias comprendieron sus riesgos y tuvieron cuidado de establecer un procedimiento riguroso que está en pleno vigor.

El decreto de convocatoria (dice el Decreto Ley N.º 544, promulgado en el Diario Oficial del 23 y 30 de septiembre de 1925) "señalará los puntos concretos del desacuerdo, numerándolos correlativamente, para que los ciudadanos puedan contestar, afirmativa o negativamente, cada una de las **diversas consultas**". "El escrutinio general se hará por el Tribunal Calificador", agrega el artículo 5.º.

Para el constituyente chileno no hay, pues, consulta plebiscitaria informal y de una sola alternativa, como ocurriera con los plebiscitos napoleónicos de comienzos del pasado siglo. Han sido conscientes nuestros legisladores que no hay "elección" republicana sino entre alternativas excluyentes para dirimir la oposición entre los diversos proyectos o proponentes. No hay escrutinio serio si no lo controla el Tribunal Calificador.

Los plebiscitos realizados a la manera "republicana" se pueden ganar o perder. Los plebiscitos a la manera de Bonaparte —el creador del sistema— se ganan siempre.

El Presidente chileno Arturo Alessandri ganó limpiamente su plebiscito a tres alternativas: (régimen "presidencial", "parlamentario" y "continuidad del sistema anterior"). El Presidente francés, general De Gaulle, ganó su primer plebiscito a tres propuestas, al finalizar la segunda guerra, y perdió el último, a dos opciones, motivo por el cual puso fin a su mandato.

Los plebiscitos a una sola alternativa, recogidos sin discusión ni debate, y sorpresivamente, sin registro previo de electores, se ganaron siempre por amplia mayoría, pero, paradójicamente, las instituciones que ellos levantaron fueron fugaces y de muy corta duración.

Admitános el H. Consejo la honda y madurada convicción de que, sin inscripciones electorales previas; sin derecho a vigilar las votaciones por las organizaciones cívicas —ya fueren corrientes de opinión o partidos propiamente dichos— y sin tribunal independiente y calificador de los procedimientos electivos, que dé fe de los cómputos reales, o corrija las adulteraciones o suplantaciones, no hay "elección" republicana, sino burdo simulacro.

Seánnos permitidas estas consideraciones para fundamentar nuestra petición de que ese H. Consejo, antes de evacuar la consulta que debe serle formulada sobre las disposiciones sustantivas del anteproyecto de nueva Constitución, se sirva considerar las exigencias procesales que se deben cumplir conforme a la Constitución, y a la legislación vigente, para llevar a cabo una consulta plebiscitaria destinada a reformar o sustituir la Carta Fundamental.

Resumiendo nuestro planteamiento, estimamos que son previas a la convocatoria de un plebiscito las siguientes exigencias jurídicas a lo menos:

- a) Que se reinstale el disuelto Tribunal Calificador General de Elecciones en la forma prevenida por la Constitución vigente que, en esta parte, no ha sido derogada;
- b) Que se abra un período de "inscripciones extraordinarias" con arreglo a las normas que señaló en su oportunidad el Decreto Ley sobre inscripciones electorales N.º 343, de 17 de marzo de 1925;
- c) Que para los efectos de conformar el acto plebiscitario, que se anuncia, a las disposiciones particulares que lo rigen se ordene aplicar los procedimientos de votación a que se refiere el Decreto Ley N.º 542, de 1925, cuyas formalidades son aquellas a que se refiere el decreto ley especial sobre consultas plebiscitarias invocado en el cuerpo de este escrito.

Fluye de estas consideraciones que el informe que en definitiva eleve el H. Consejo al Primer Mandatario, en su oportunidad, podría señalar la manera cómo deberán ser incorporadas en la consulta plebiscitaria las proposiciones excluyentes que se formularen como alternativa del proyecto oficial, para dar así ejecución a la Ley Complementaria de la Constitución de 19 de septiembre de 1925.

Dígnese el señor Presidente elevar al H. Consejo ésta nuestra presentación y recabarle la respuesta correspondiente.

HUGO ZEPEDA BARRIOS
Presidente

TOMAS PABLO ELORZA
Primer vicepresidente

RAFAEL BARBOSA POPOLIZIÓ
Segundo vicepresidente

CESAR ARANEDA ENCINA
Secretario

GONZALO FIGUEROA YAÑEZ

JORGE ROGERS SOTOMAYOR

GERMAN URZUA VALENZUELA

ALEJANDRO VIVANCO S.

Miembros abogados

AL SEÑOR DON
JORGE ALESSANDRI RODRIGUEZ
PRESIDENTE DEL HONORABLE CONSEJO DE ESTADO
PRESENTE.