

ANTE los esfuerzos del autoritarismo por imponer un modelo constitucional que denomina democrático, se impone la urgencia de definir con claridad lo que es la Democracia.

Tal definición no debe alcanzarse considerando sólo los fines del régimen, sino ante todo los caracteres positivos a través de los cuales se manifiesta y, en especial, a través de la determinación específica de la naturaleza del poder social y político.

La respuesta democrática es la de que el poder reside y emana del Pueblo, principio que se concilia con la admisión del derecho de la mayoría a gobernar, pero permitiendo y consagrando en todo momento a los que no lo son, el derecho a disentir y a intervenir en el proceso político. Por cierto que este principio no puede revertirse, ya que desde ese momento termina la democracia y se instaura la dictadura.

Entendido así el principio de la soberanía popular, esencial de toda democracia, se destacan en él dos características fundamentales. Ante todo, sólo en ella se establece claramente la distinción entre sociedad y Estado, es decir, entre Pueblo y Autoridad, lo que implica la existencia de garantías constitucionales y de derechos civiles que el gobierno no puede jamás revocar ni destruir. La libertad, rasgo peculiar de la democracia, es, al decir de uno de sus teóricos máximos, la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada ciudadano de su propia seguridad y de los suyos; y para que esta libertad exista, es necesario que ningún ciudadano pueda temer a otro, lo que se consigue sólo a través de un Estado democrático, vale decir, un Estado de Derecho.

En segundo lugar, y al mismo tiempo, la democracia se basa en el libre juego de las opiniones contrarias. La esencia de la democracia está en esta posibilidad de discrepar, de analizar libremente, sin coacción, compulsión o intimidación arbitraria. De ahí la justificación explícita y permanente de diversos grupos de distinta naturaleza. Como puede apreciarse, no puede haber cabida a la ilusión de alcanzar la unanimidad en un régimen democrático, puesto que él es ante todo un juego constante de opiniones.

La existencia de opiniones contrarias implica un sistema bajo el cual cualquiera tendencia o cambio importante de la opinión pública se tiene constitucionalmente en cuenta para determinar la composición y la política del gobierno. Está en la naturaleza del Estado democrático no suprimir la opinión ni la libertad de opinión, puesto que constituyen ambas su razón de ser.

De lo anterior se desprende que en la base de la democracia debe estar el derecho constitucional de la opinión pública de decidir constantemente la política.

El reconocimiento de la existencia de la opinión, implica y requiere la existencia de un régimen de partidos. En la democracia la opinión es libre y dirigente. Y no puede dirigir si no está organizada, y a la vez no puede estar organizada a menos que existan los partidos políticos. Por eso mismo, todo intento de organizar un solo partido, impidiendo la expresión de otras tendencias, es un rechazo categórico de la democracia. Sabido es que las autocracias modernas se caracterizan por establecer un régimen de partidos único, pudiendo controlar a través de él al pueblo, orientándolo ideológicamente. Así pretenden dominar indefinidamente. Pero en una autocracia no hay opinión, no hay discusión, no hay análisis, no hay debate, ni hay racionalidad política.

La historia constitucional de Chile registra tres grandes documentos que expresan esta evolución política, la que fue siempre complementada, enriquecida y en muchas ocasiones mejorada por la experiencia práctica de su vida parlamentaria y electoral.

El primero de estos documentos fue la Constitución de 1828, que consagró el régimen Presidencial, procurando establecer el equilibrio entre los dos poderes políticos (legislativo y ejecutivo).

Posteriormente, con el propósito de poner término a la inestabilidad desatada en esos años, el constituyente de 1833 se inclinó por un régimen con preponderancia del Ejecutivo, tendencia que se acentuó todavía más en la Constitución de 1925, y más aún por diversas reformas constitucionales introducidas entre su promulgación y 1971.

Atendido este hecho, pensamos que el régimen presidencial está más vinculado a las reiteradas prácticas del país, por lo que cualquier cambio constitucional debe hacerse sobre la base de este reconocimiento formal, sin perjuicio de admitir también aquellas reformas que el desarrollo sociopolítico exija y, en especial, atendidos los requerimientos expuestos anteriormente, es decir, la implementación de una verdadera democracia.

Recordemos sucintamente que dos son las formas de régimen democrático existentes: el Presidencial y el Parlamentario. En ambos puede y debe tener plena participación el Pueblo, y ambos permiten el desarrollo de todos los principales elementos de la democracia.

Enfrentado el pueblo chileno a decidir, debido a muchas circunstancias y en especial por la razón señalada, habrá de aceptar una fórmula que en cierta forma signifique la continuación formal de esta tradición política. Sin embargo, el temor que nos asiste es que se le quiera confundir con un sistema cesarista, que lleva escondido una estructura autoritaria de poder, que ahogaría ~~el~~ el desarrollo auténtico del país y su vocación libertaria.

Distinto es nuestro planteamiento, porque distinto es el régimen presidencial que deseamos justificar en estas páginas. Corresponde él a un gobierno auténticamente democrático, con plena participación del Pueblo, destinado a realizar el gobierno de las mayorías, sin cohonestar a la minoría, y dirigiendo toda su acción hacia la plena realización de los derechos humanos.

✓ Al mismo tiempo, no es posible hallar en las organizaciones profesionales un sustituto de los partidos, ya que si son grupos voluntarios terminan expresándose como verdaderos partidos; y si actúan como órganos del gobierno, no son realmente agentes libres de la opinión.

Mientras la opinión actúe libremente respecto a las cuestiones capitales del gobierno, y mientras ninguno de los gobernantes deje de ser absolutamente responsable por cada uno de sus actos, la condición fundamental de la democracia estará vigente.

Una consecuencia directa de lo anterior es la exigencia de que la política se elabore permanentemente a partir de un debate público. La publicidad es una de las condiciones básicas de la democracia. Asimismo, implica el respeto como norma básica de las relaciones sociales, respeto que se funda en el derecho, y en la convicción de que la razón debe primar en los conflictos susceptibles de surgir.

Si el Pueblo ejerce el poder, los ideales políticos más importantes del gobierno deben ser la igualdad básica de los hombres, el individuo por encima del Estado; el gobierno servidor del Pueblo; el gobierno de la ley, la razón y la experiencia, constituyendo su finalidad primordial la de asegurar a cada hombre una libertad tan grande como sea posible en la vida social.

También se dice que la democracia no se refiere sólo a una forma de gobierno, sino a las relaciones humanas mismas. Sobre todo, se funda en el respeto a la dignidad humana. Por eso es que se habla de ser un concepto de vida. La idea de una nación democrática consiste en aplicarla a todas las situaciones posibles. Por eso es importante la existencia y el desarrollo de instituciones políticas que operen en la práctica conforme a los principios democráticos del consentimiento, la verdad, la libertad individual y el respeto a la persona humana.

✓ Pero la democracia es imposible o ilusoria donde la mayoría popular aparece constituida por una masa políticamente inerte, pasiva, inconciente de su unidad y de su identidad políticas con los demás connacionales. Por eso se hace necesario implementar la democracia política con todas aquellas formas de real participación. En otras palabras, además de su participación electoral, debe darse al Pueblo otros canales efectivos de intervención en el desarrollo integral del país.

Enfrentado éste a una nueva definición político constitucional, debe recordarse hoy más que nunca su vocación democrática, que constituyó el orgullo de muchas generaciones que aportaron perseverancia y talento en la construcción de esta rica tradición democrática constantemente perfeccionada.

Aun cuando el régimen parlamentario, debidamente reglamentado, puede constituir la solución para muchos factores distorsionantes de la realidad nacional, no nos parece realista en esta etapa propugnar su implantación, y menos a través de un sistema sui géneris que pretenda diferenciar entre las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, con la pretensión de vigorizar el Ejecutivo, en circunstancias que tal vigorización ha constituido, por otra parte, uno de los factores precipitantes de la crisis. Aún, si se insiste en la necesidad de distinguir ambas realidades, creemos que ellas pueden tener cabida en un sistema Presidencial, pero sin los inconvenientes que registra para Chile de hoy un régimen parlamentario.

*¿cuál?  
inconveniente*

Nuestro énfasis por optar definitivamente por la fórmula presidencial de gobierno se basa, además, en un razón práctica fundamental. Al optar por ella, estamos en condiciones de sugerir sólo reformas a la Constitución de 1925, manteniendo con ello la tradición constitucional del país, pero intentando a la vez el enriquecimiento del sistema, sea mediante la supresión o incorporación de nuevas instituciones según lo aconseje la experiencia política. Nadie puede olvidar que algunas de las instituciones existentes en el régimen extinguido el 11 de setiembre de 1973, hicieron posible precisamente la crisis del sistema. Al mismo tiempo, nadie puede dejar de reconocer que otras instituciones, en cambio, son indispensables si se quiere vigorizar la representatividad de las autoridades políticas del país.

Por estas razones nos permitimos formular a continuación aquellas reformas que la experiencia vivida por el pueblo de Chile nos indica deben introducirse a la Constitución de 1925, con el propósito de hacer viable un gobierno que sea a la vez democrático y estable. Queremos significar con ambas expresiones, aquél que interprete genuinamente al Pueblo; y que por lo mismo, esté en condiciones de llevar a cabo los programas que la fórmula triunfante se ha comprometido a realizar. Al hablar de gobierno democrático, estamos admitiendo la necesidad de instituciones que permitan la formación de mayorías congruentes y homogéneas, representativas siempre del pueblo real, pero también de un gobierno que fomente la participación constante de los distintos grupos y actividades que expresan elocuente-mente no sólo al pueblo electoral, sino también en su amplia y completa realidad social.

Estas reformas que sugerimos tienden también a restablecer un adecuado y justo equilibrio de poderes o funciones, el que ha faltado totalmente en la historia constitucional chilena. Por el contrario, ese precario equilibrio que se estableciera inicialmente se fue deteriorando en favor del Ejecutivo, provocando gran parte de la desestabilización del sistema. Hay que restablecer esa justa distribución de funciones legislativa y ejecutiva. No olvidemos que una de las características centrales de todo régimen constitucional democrático es el recíproco control de las autoridades, constituyendo otro de los sistemas de limitación de la arbitrariedad del gobernante. Un Estado de derecho sólo existe si lo dotamos de un completo sistema de recursos que impidan la arbitrariedad y la indefensión: recursos contencioso-administrativos; recurso de nulidad de disposiciones reglamentarias contrarias a las leyes; recursos de inconstitucionalidad de las leyes; recurso de amparo que puedan invocar los ciudadanos frente a los atropellos del poder público; recurso de responsabilidad que pueda ejercitarse contra todos los funcionarios y jerarquías de gobernantes.

Dentro de las reformas sugeridas está planteada nuestra preocupación por encontrar un sistema que permita el establecimiento de gobiernos estables, que realicen o intenten realizar los programas votados en cada comicio electoral. Para ello, no sólo nos preocupa modificar el esquema constitucional tradicional, para hacer posible este principio esencial, sino al mismo tiempo encauzar políticamente al Pueblo a través de las tendencias que libremente pueda plantearse. De ahí la preocupación porque los partidos sean reglamentados para su prestigio y permanencia, y, al mismo tiempo, se estudie la posible institucionalización de los grupos de presión a fin de evitar, o simplemente neutralizar, su carácter distorsionante del proceso social.

Es indudable que en el centro del texto constitucional que propugnamos reformar, fijamos particular atención en los derechos o garantías constitucionales, al constituir los elementos cardinales del desarrollo. Sin ellos, ni el Estado ni el gobierno se justifican. Los derechos humanos han de establecerse para todos, porque la felicidad y el logro colectivo es la meta de la verdadera democracia.

Por lo mismo, nos interesa de manera especial la autonomía del Poder Judicial, ya que todos los recursos limitativos del poder político, tendientes a hacer posible los derechos humanos, carecerían de eficacia si no hay tribunales realmente independientes; es decir, magistrados que estén más allá de la influencia del poder, y entregados a la auténtica administración de la justicia social.

## EL FUTURO REGIMEN POLITICO A TRAVES DE LA CONSTITUCION DE 1925

De acuerdo a lo expuesto precedentemente, deseamos referirnos específicamente a las principales instituciones de la Constitución de 1925, indicando en cada caso las correspondientes correcciones que debiera hacerse para producir un régimen más democrático y estable.

- 1.- SOBERANIA. Sustitución del principio de la soberanía nacional por el de la soberanía popular ("La soberanía reside en el Pueblo que la ejerce en las formas y a través de las autoridades que esta Constitución establece")
- 2.- REGIMEN DE GOBIERNO. De lo expresado con anterioridad, se infiere la necesidad de que el futuro régimen político sea continuidad del establecido en las Constituciones de 1828, 1833 y 1925, es decir, un régimen presidencial de gobierno. Esta conclusión se basa ante todo en consideraciones de realismo político, ya que no puede olvidarse ni la tradicción constitucional del país que apunta a este tipo de gobierno democrático, ni las condiciones especiales en que ha de plantearse el nuevo modelo constitucional. Estas condiciones son adversas al establecimiento de cualquier modelo que difiera del régimen presidencial. Estas son las razones que obligan a descartar cualquier otro modelo que crea estar más cerca de una institucionalidad democrática, olvidando o desconociendo que el régimen presidencial cuando se institucionaliza adecuadamente es igualmente democrático.
- 3.- CIUDADANIA. Las reformas introducidas a la Constitución de 1925 y a la legislación electoral, desarrollaron un cuerpo electoral que calificamos debidamente representativo, constituyendo la culminación de una larga evolución política del Pueblo. Creemos que las exigencias mínimas para pertenecer a él son válidas, y, por lo mismo, no deben ser objeto de rectificaciones o limitaciones de ninguna especie. En consecuencia el precepto constitucional respectivo debe reproducirse tal como se encontraba después de la reforma de 1970 (Son ciudadanos con derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido 18 años de edad y estén inscritos en los registros electorales)
- 4.- PARTIDOS POLITICOS. Sabido es que por primera vez la Constitución de 1925 consagró la existencia de los partidos políticos. Posteriormente, en 1971, la reforma constitucional se preocupó por garantizar "el derecho de los chilenos a agruparse libremente en partidos políticos". Del estudio de ese precepto constitucional y de la experiencia vivida por el país, se concluye en la necesidad de otorgar a los partidos políticos de un esquema legal que justifique plenamente sus funciones y, por la misma razón, impida los excesos en que incurrieran antes de septiembre de 1973, los que contribuyeron a su desprestigio y debilidad.  
Los partidos son inherentes a un régimen democrático, y las características que puedan asumir afectan sensiblemente todo el proceso político y, por ende, en el propio gobierno. Si ellos son sinónimo de régimen democrático representativo, también pueden ser factores de inestabilidad y de crisis del sistema.  
A través de los partidos el ciudadano desarrolla una segura forma de participación. Sin embargo, la renuencia o apatía en pertenecer a ellos, puede ser explicada en parte por las propias características negativas que tuvieron los partidos políticos chilenos, como canales de participación.

¿condiciones especiales?

¿Sufragio F.F.A.A.?

Estas razones nos llevan a distinguir entre la justificación de los partidos como instituciones fundamentales para la democracia, y su necesaria reglamentación para impedir los excesos cometidos que provocaron la crisis política.

A lo primero, estimamos que debe mantenerse el precepto constitucional que otorgó a los partidos el carácter de personas jurídicas de derecho público.

A la segunda observación creemos indispensable que los partidos obedezcan a ciertos principios mínimos derivados de la propia institucionalidad democrática que se desea desarrollar y a la vez precaver. Estos principios no son atentarios a su existencia, sino que deben constituir el encuadre lógico de instituciones creadas para hacer posible la democracia.

Entendidos así los alcances de estos principios, digamos que ellos podrían quedar consignados ante todo en la propia Constitución, sin perjuicio de que la ley electoral o una especial pudiera estar encargada de la correspondiente reglamentación simplemente estatutaria.

En lo esencial, este encuadre debe contener:

1. Reconocimiento constitucional de los partidos como personas de derecho público, siempre que:

1.a. su doctrina y programa estén orientados al perfeccionamiento del régimen democrático de gobierno, y a través de los procedimientos previstos en la Constitución,

1.b. su organización, estructura y administración obedezca a principios democráticos,

1.c. Su financiamiento sea público, conocimiento,

1.d. el rol de sus adherentes sea público sólo para efectos de la justicia electoral,

1.e. su fuerza electoral represente, a lo menos, el 5% de la población electoral respectiva. Ningún partido podrá tener representación parlamentaria si no alcanzara el mínimo porcentual indicado.

5. CONSAGRACION DE LOS GRUPOS INTERMEDIOS. El Pueblo no sólo se manifiesta a través de la breve participación electoral. Por el contrario, seguir sosteniendo que un gobierno es democrático y popular, porque se ha generado a través de elecciones libres, secretas e informadas, es sustentar un criterio que sólo puede favorecer a quienes sustentan la defensa de una democracia de fachada. La consagración del principio de la soberanía popular exige, por el contrario, el reconocimiento de varios canales de participación, paralelos a la intervención del Pueblo a través del sufragio. Uno de ellos es la participación social de los grupos intermedios.

La Constitución de 1925, con las reformas de 1971, reconoció la existencia de un Pueblo más amplio que la connotación tradicional admitida en anteriores constituciones, aun cuando previno que ninguno de esos grupos podía lógicamente arrogar se el nombre o la representación del Pueblo.

La referencia hecha en el artículo 10, nº 17 de la Constitución de 1925 a las juntas de vecinos, centros de madres, sindicatos, cooperativas y demás organizaciones sociales, aun cuando enriqueció el concepto de participación popular, no pasó de reconocerlos formalmente, en circunstancias que hay medios concretos que ofrecer a la participación de este pueblo real. No olvidemos, por otra parte, que una forma de limitar la arbitrariedad del gobernante es mediante el otorgamiento de ciertos poderes a los cuerpos intermedios.

Aun cuando debe insistirse en que en virtud de sus derechos políticos el ciudadano asegura su participación en el gobierno, debe reconocerse también que ella es incompleta e insatisfactoria para el desarrollo democrático de ese mismo gobierno. Por eso debemos insistir en la incorporación del pueblo en el proceso de formación de la ley, a través de la iniciativa.

Por esta institución se permite que grupos caracterizados promuevan proyectos de ley, con la innegable ventaja de que ellos al hacerlo se estarían integrando responsablemente al proceso político. Por cierto que una ley debería reglamentarla, sin perjuicio de lo cual debería modificarse la Constitución ampliando la enumeración de quienes tienen la iniciativa legal: ("Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República y por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores. ASIMISMO, PODRAN SER ORIGINADAS POR INICIATIVA DE ALGUNA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES REPRESENTATIVAS DE ACTIVIDADES O PROFESIONES A NIVEL NACIONAL, COMO COLEGIOS PROFESIONALES, UNIVERSIDADES, GREMIOS, MUNICIPALIDADES Y CENTROS COMUNITARIOS QUE REUNIENDO LOS REQUISITOS ANTES NOMBRADOS CUMPLAN LAS CONDICIONES QUE AL EFECTO ESTABLEZCA LA LEY").

Al mismo tiempo, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 109 de Reforma Constitucional, cabe pensar en la necesidad de introducir la institución del plebiscito para solucionar un eventual conflicto de poderes surgido de la discusión de un determinado proyecto de ley. ("Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación o para que si éste lo estima conveniente, consulte al Pueblo, dentro del término de 30 días, los puntos en desacuerdo por medio de un plebiscito. El proyecto que se apruebe en éste se promulgará como ley").

¿Poder Judicial?

no contempla  
la Ref de 1970  
Deja el plebiscito  
entregado a la  
voluntad del Congreso

6.- REGIMEN DE LAS FUNCIONES POLÍTICAS. En las consideraciones generales hemos expuesto nuestro pensamiento sobre el sistema que debiera adoptarse en el futuro régimen político. Atendida la importancia de esta materia, queremos insistir de nuevo en ellas.

Una de las cuestiones fundamentales de toda política, y que por ende ha de ser contestada en la futura Constitución, es la de determinar las modalidades o formas a través de las cuales se exterioriza el mando.

Se ha señalado que según sea el desarrollo de estas modalidades esenciales, los gobiernos pueden clasificarse como pluralistas (constitucionales) o autocráticos. En los primeros se da una estructura pluralista del poder manifestada a través de la separación de poderes o de la colaboración e integración de los mismos. En ellos, además, la voluntad política es abierta y libre. En cambio, en un sistema autocrático la estructura del poder es monista, registra una concentración de poderes, la voluntad política no se forma libremente, sino de manera forzada por una acción dirigida desde arriba hacia abajo de la estructura.

Las estructuras políticas pluralistas se han expresado siempre a través de dos regímenes que les son inherentes: el presidencial y el parlamentario.

El problema que se plantea para quien desea restablecer la convivencia democrática en Chile, es, en consecuencia, optar por una de estas dos formas. Ambas expresan y son capaces de desarrollar auténtica institucionalidad democrática, y su adecuación y ante todo su elección debe ser determinada no sólo por razones doctrinarias, sino ante todo por consideraciones históricas, políticas y aun sociológicas.

Estas últimas consideraciones, como ya lo hemos hecho presente, nos obligan a ponderar con debido cuidado la posible elección que necesariamente tenemos hoy que hacer.

Chile, a través de toda su historia política, ha experimentado especialmente el régimen presidencial de gobierno, aun cuando con características muy especiales que lo diferencian notablemente del gobierno presidencial clásico.

En su período inicial, aún, se ensayaron en Chile fórmulas autoritarias que se aplicaron hasta 1828. Con la Constitución de 1828 comienza el presidencialismo que culmina con la Constitución de 1925 y sus reformas.

Entre ambas hay, no obstante una diferencia significativa, puesto que la de 1828 procuró establecer una suerte de equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo. Este equilibrio fue roto en 1833, al consagrarse un régimen presidencialista caracterizado por un Ejecutivo preponderante. La Constitución de 1833, así, creó "un monarca electivo por cinco años con facultad de ser reelegido por otros cinco y la posibilidad de ser nuevamente elegido después por otros cinco más (Hunneus).

Como se sabe la Constitución de 1925, en su propósito declarado de poner término a la inestabilidad anterior, aumentó los poderes del Presidente de la República en detrimento del Congreso Nacional, con lo que, en vez de disminuir, aumentaron constantemente los elementos o causas del conflicto institucional.

6. Pregunta?  
Congreso Nacional  
no tiene mayoría  
estable de  
gobierno

Demás está en este análisis breve insinuar algunas críticas a la técnica constitucional usada al señalar la caracterización del Presidente de la República. Interesa exclusivamente aquí señalar que el carácter absorbente del presidencialismo chileno fue una de las causas determinantes de la crisis política chilena que se fuera agravando constantemente, de administración en administración. En este sentido coincidimos con quienes quieren reemplazar el régimen presidencial por uno parlamentario, invocando para ello los excesos y abusos cometidos en aquél. En efecto, estamos concientes de que la mayoría de los desajustes institucionales, de la inestabilidad política y de los mismos problemas inherentes al subdesarrollo político del país, han sido provocados por un régimen excesivamente personalista que gobernó destruyendo y anulando las facultades legislativas del Congreso y aún atomizando a los propios partidos.

Este régimen presidencialista destruyó el principio básico del equilibrio o colaboración de poderes, y con ello, en el hecho, tornó en formal el régimen democrático establecido en la Constitución de 1925. Fue en el hecho un gobierno de emergencia, que gobernó con facultades extraordinarias, y suspensión reiterada de las garantías constitucionales.

La tendencia del proyecto constitucional preparado por el actual gobierno no es otra que seguir y acentuar esta línea autoritaria, distorsionadora del régimen presidencial de gobierno. La consagración de un poder Ejecutivo tanto o más hegemónico que el establecido en 1925, abrirá de seguro otra etapa de conflictos y crisis mayores que las pasadas, no constituyendo entonces ninguna fórmula eficaz desde el punto de vista de la estabilidad requerida para una auténtica democracia.

Por eso, la búsqueda de una verdadera Constitución debe hacerse en un sentido inverso: hacia aquellos sistemas que produzcan o generen estabilidad con desarrollo y libertad con participación.

Ya hemos manifestado nuestra aprehensión sobre la viabilidad actual de un régimen parlamentario, por idóneo y democrático que él pueda ser en doctrina. Nos parece más realista buscar la reactualización de la democracia a través del esquema político y de su correspondiente práctica reiterados a lo largo de toda la vida independiente del país. Insistimos en que se trata de un régimen que debe contener todos los elementos básicos de la democracia clásica, propios y limitativos de la arbitrariedad del gobernante, a los que se agregarían nuevas fórmulas de participación popular. En definitiva, manteniendo el esqueleto clásico del régimen presidencial, debemos poner énfasis en las instituciones participativas así como de control de la autoridad, de manera que se anule todo intento hegemónico y se evite la distorsión de la voluntad popular expresada soberanamente a través de los comicios electorales.

Entre las rectificaciones indispensables al régimen presidencialista establecido en la Constitución de 1925, sugerimos especialmente las siguientes:

1. supresión del sistema de elección de Presidente por el Congreso Pleno cuando ningún candidato obtiene mayoría relativa. El Presidente de la República debe ser elegido siempre por elección directa del Pueblo. Cualquier tipo de elección indirecta tiende a reinterpretar la voluntad popular, y por ende a distorsionarla.

Los fenómenos de mayor inestabilidad política y la crisis consiguiente se producen precisamente en cada uno de los casos en que fue elegido un Presidente por el Congreso, al no haber obtenido ningún candidato mayoría absoluta.

2. Sugerimos en reemplazo de este sistema, la institución de la segunda vuelta, es decir, en el caso de que ningún candidato obtenga mayoría absoluta debería elegirse entre las dos primeras mayorías relativas.
3. la duración del mandato presidencial debiera continuar igual al establecido en la Constitución de 1925, vale decir, 6 años, y aun disminuir a 5 si se opta por establecer elecciones simultáneas con el Congreso.
4. supresión de la delegación de facultades legislativas prevista en el art. 44, nº 15 de la Constitución de 1925. Junto con contravenir flagrantemente el poder legislador, cercenándole sus facultades fundamentales, tal disposición perdería validez si se parte del supuesto de la conveniencia de elecciones simultáneas de Presidente y Parlamento.
5. Supresión de la facultad del Presidente de la República para citar a sesiones extraordinarias del Congreso, salvo en el período de receso, pero sin que tenga en tal oportunidad exclusividad sobre las materias a tratarse.
6. Asimismo, supresión de las facultades especiales de prorrogar las sesiones del Congreso.
7. Modificar sustancialmente la intervención del Presidente de la República en la designación de los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y a los Jueces Letrados, de manera de obtener plena autonomía del Poder Judicial.

Solo para  
verdaderas  
emergencias

El análisis que hasta aquí hemos hecho sobre el régimen Presidencial y sus correctivos, nos lleva también a analizar la función legislativa.

Así, a la vez de dedicarse un capítulo especial al Poder Ejecutivo, debe dedicarse otro al Poder Legislativo. Así al menos lo entendió la Constitución de 1828, no así ya la de 1833 y de 1925. J. Guillermo Guerra con razón objetó el epígrafe Del Congreso Nacional de la Constitución de 1925, insistiendo que debió decir Poder Legislativo. Recordaba este autor que tal término fue descartado porque la facultad legislativa no correspondería exclusivamente al Congreso, sino en parte muy apreciable al Presidente de la República. Sin embargo, el tratadista señalaba que "no encontramos suficiente esta razón, porque en realidad la parte principal, y, en definitiva, predominante de la potestad legislativa, reside en el Congreso".

Siendo ello evidente para nosotros, y además de puntualizarlo con claridad en la nueva Constitución, juzgamos importante volver a la calificación de 1828, es decir, hablar de Poder Legislativo.

Sin embargo, el problema central con que debemos enfrentarnos al analizar el poder Legislativo es doble: se refiere a las atribuciones que debe tener, y a su estructura.

a. estructura. En cuanto a la estructura dos son las formas que puede adoptar: 1) el sistema bicameral, o 2) el sistema unicameral.

a. 1. el primero aparece contemplado en las Constituciones de 1828, 1833 y 1925. Pero, al margen de esta evolución, conviene recordar que la evolución política del poder legislativo tiende hacia el unicameralismo, como ha sucedido en algunos países después de la segunda guerra mundial.

Y más que un problema estrictamente doctrinario, de más de la preferencia por uno u otro sistema lo que existe verdaderamente es una definición esencialmente política. Así, al decir de Duverger, "los que defienden el bicameralismo generalmente lo hacen con el propósito de reforzar a los elementos conservadores".

Esta observación aparece confirmada por la evolución hacia la democracia que ha tendido a suprimir una de las cámaras (generalmente de contenido aristocrático) (Noruega, Dinamarca) o bien a quitarles todas sus prerrogativas (Cámara de los Lores).

En otros países la existencia del bicameralismo se ha justificado por razones históricas y sociales (dar representación a estamentos diferentes).

Por último, consignemos que se ha dicho que en nuestro país se justificaría el bicameralismo para dar una mejor distribución a las atribuciones legislativas.

En el hecho, en un régimen bicameral hay tres instancias: 1. el poder ejecutivo, 2. la cámara de origen, 3. la cámara revisora. Pero además de ello, están las siguientes etapas de revisión e insistencias tanto de cada cámara como del Ejecutivo. Es decir, que así consideradas, las instancias son excesivas. Y lo curioso es que pese a ellas la legislación siempre adolece de fallas tanto técnicas como conceptuales.

El problema hay que mirarlo desde otro punto de vista. Entendemos más propio de un Estado unitario el que haya un sistema unicameral, ya que a nada real corresponde esa doble representación del bicameralismo chileno.

Sin embargo, debemos detenernos a meditar en una crítica que es válida. Por una parte, el grado de preparación del parlamentario deja mucho que desear, y es un mal que afecta a todos los parlamentos del mundo, originados sobre la base del sufragio universal. Por cierto que la solución no se encuentra en la restricción de éste, ella puede encontrarse en la existencia de una Cámara legisladora dotada de un mecanismo corrector o asesor de carácter técnico.

Si las prácticas políticas han mostrado que los parlamentos realizan su verdadera labor en comisiones o comités de trabajo, constituidos por los mismos parlamentarios, pero con acceso e intervención de personalidades y grupos, ellas muestran una vía de solución a la incompetencia creciente de los parlamentos estrictamente políticos - como deben ser - para enfrentar de modo idóneo los problemas surgentes a cada instante en la compleja sociedad moderna.

Esta práctica debiera ser institucionalizada constitucionalmente.

En definitiva, ¿quiénes llegan a las comisiones parlamentarias? Los grupos de presión.

Y uno de los problemas fundamentales- de gravísima solución por cierto es la existencia constante de estos grupos.

Siendo nuestro propósito reafirmar la existencia de una sociedad pluralista, dialogante, dinámica, debemos siempre comprobar la existencia de tales grupos y procurar encauzarlos en la institucionalidad democrática. Eludirlos, desconocerlos, ignorarlos, sólo contribuye a dar más importancia a su existencia y todavía más, a exacerbar su desarrollo. Por el contrario, creando cauces institucionales, fortalecemos las grandes "autoridades" políticas previstas en la Constitución.

El cauce puede ser la creación de comisiones legislativas, en las que tendrían representación los principales grupos intermedios en una forma permanente, siendo ellas asesoras de la Cámara legislativa, y por ende, del poder legislador del país. Estas comisiones no tendrían carácter deliberativo, ni de representación popular alguna. Representarían una instancia técnica, asesora, constituyendo sus informes piezas valiosas de la legislación nacional.

La creación de un sistema como el indicado tendría dos efectos positivos: 1.- mayor dinámica del proceso legislativo y mayor representatividad, 2. mayor estabilidad del sistema político general, al encauzarse las presiones muchas veces frustradas o sin debida representación, constituyendo un agente más de la participación popular.

Con relación al problema de las atribuciones del Congreso, creemos que ellas deben ser reforzadas en la misma medida en que hemos sugerido suprimir aquellas que fueran trasvasadas al Ejecutivo en virtud de sucesivas reformas constitucionales y que significaron la pérdida del carácter legislador del Congreso Nacional.

Es evidente, por otra parte, que en la mecánica que hemos trazado lo que se pretende una adecuación total entre las funciones legislativas y ejecutivas, y no un aplastamiento de unas por las otras. Por otra parte, queda claro que entrarían a actuar en el Poder Legislativo los partidos políticos debidamente reglamentados, y el Ejecutivo correspondería a las tendencias realmente mayoritarias decididas por el electorado nacional.

De este modo, se organice el poder legislativo sea con un sistema bicameral o unicameral, las facultades y atribuciones serán mayores que las que tuvo el Congreso en 1925 y sus reformas. En otras palabras, debe actuar realmente como un organismo colegislador y, al mismo tiempo, cumplir, a través de una de sus cámaras en el primer supuesto, las funciones esencialmente políticas, también minimizadas en la Constitución de 1925. En otras palabras, la tendencia del constitucionalismo chileno de disminuir progresivamente las facultades legislativas del Congreso deben ser frenadas decisivamente si se pretende instaurar un régimen democrático de gobierno.

Por lo expuesto anteriormente, nos parece, entonces, que la cuestión de la estructura del poder legislativo en este momento para Chile es de segundo orden; en otras palabras, que una definición sobre este problema puede ser postergada ya que no apunta a las definiciones esenciales que buscamos al revisar la constitucionalidad pasada y proponernos una nueva. Lo esencial del régimen legislativo de la Constitución de 1925 no se encuentra en la estructura del éste (Congreso), sino en la disfunción y traslación del poder legislativo hacia el Presidente de la República. Con ello se produjo una verdadera fusión de poderes, y eso es mal para cualquiera alternativa democrática. Ese mal se corrige no introduciendo un sistema unicameral, que es más democrático que uno bicameral; sino que a través de la entrega de verdaderas funciones legislativas y controladoras al Congreso Nacional. Es decir, restableciendo el equilibrio de poderes a que apuntara inicialmente la Constitución de 1828.

7. REGIMEN DEL SUPRAGIO. Sabemos que una de las formas esenciales de participación política del Pueblo es el sufragio, que permite el control indirecto de la ciudadanía sobre sus gobernantes. Con relación al sistema establecido en la Constitución de 1925, y preferentemente a raíz de ciertos planteamientos para cambiar el sistema electoral estimamos necesario hacer algunas consideraciones.

a. TRIBUNAL ELECTORAL. Debe existir una autoridad competente, independiente e idónea que efectúe el escrutinio general, y de plenas garantías a todos los sectores. Estimamos que el Tribunal Calificador de Elecciones establecido en la Constitución de 1925 dió resultados satisfactorios, y en consecuencia no debe innovarse en esta materia.

b. Las elecciones deben ser siempre directas, nunca indirectas. Esta conclusión se funda en la experiencia política del país que llevó al constituyente de 1925 a poner término al sistema indirecto de elección de Presidente de la República, salvo cuando ningún candidato obtuviera mayoría absoluta. La elección por el Congreso Pleno demostró muchos inconvenientes, productos de los vicios y prácticas políticas introducidas, por lo que hemos manifestado nuestra opinión de poner término a este sistema.

c. Con relación a la extensión y magnitud del cuerpo electoral, ya nos hemos pronunciado por que se mantengan los requisitos mínimos señalados en la Constitución de 1925.

d. Por último, con relación al sistema electoral a aplicar para determinar los electos en cada evento eleccionario, estimamos también que no debe innovarse la norma establecida en la Constitución de 1925, es decir, que debe establecerse un procedimiento "que de por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y de los partidos políticos".

Esta proporcionalidad no ha sido determinante de la formación artificial de los partidos políticos. Las fluctuaciones en el número de partidos estuvo determinada por razones básicas de caudillismo y abusiva intervención del Ejecutivo en las organizaciones partidarias. Estos factores distorsionantes se ponen término a través de la reglamentación sugerida de los partidos y no de un sistema electoral mayoritario.

Representatividad  
necesaria?

El sistema mayoritario que se pretende imponer, no sólo atenta contra los partidos pequeños, sino puede poner en peligro la misma estabilidad democrática del sistema que se desea preservar. Y aun cuando lo encontremos desarrollado en países con sistemas de bipartidismo, difícilmente podría funcionar en aquellas sociedades en que el pluralismo se manifiesta en más tendencias irreductibles a ese número de organizaciones políticas.

Entendemos que el problema más importante es reglamentar los partidos, para dar la imagen y la fuerza de que han carecido, pero en absoluto obstaculizar, artificialmente, la formación de organizaciones políticas.

El sistema de varios partidos no es inconciliable con la estabilidad ni el desarrollo sociopolíticos. Muchos países que exhiben los índices de alto desarrollo del mundo, los han alcanzado manteniendo sistemas pluripartidistas y con legislaciones que han consagrado el sistema electoral proporcional.

Por estas razones, a lo que se agrega el temor de que un sistema mayoritario tiende a desconocer la realidad política y a imponer un esquema estático de poder, es que insistimos en que tampoco se innove en materia de sistema electoral.

e. elecciones conjuntas. Como hemos dicho anteriormente, nuestra preocupación central debe ser encontrar un sistema que conlleve a un régimen de estabilidad institucional otorgando a la vez a la fórmula ganadora las posibilidades de realizar su programa electoral.

Analizadas las elecciones desde 1932 a 1973, se observa una asincronía constante: o el Presidente recién elegido debe gobernar por más de dos años con un Congreso elegido en condiciones muy diferentes, o bien su elección influía en la generación del Congreso elegido seis meses después. Estas circunstancias afectaron la fisonomía de la administración respectiva que, por lo general, no tuvo mayoría parlamentaria y debió siempre buscar acuerdos con fuerzas contrarias, desvirtuando con ello su propia plataforma doctrinaria y programática. A ello se agrega el hecho de que a partir de 1945 ningún candidato, salvo Freix en 1964, -por razones muy especiales- pudo obtener la mayoría absoluta requerida y debió ofrecer acuerdos con la oposición para ser elegido Presidente.

Sólo dos elecciones se efectuaron a los seis meses elegido el Presidente, y en todos los demás casos el Presidente debió gobernar con un Congreso ya conformado años antes, en administraciones en pleno desarrollo y muchas veces ya desacreditadas. Por este motivo, el Ejecutivo recurrió a su influencia para obtener la mayoría parlamentaria. Al hacerlo, introdujo en los partidos el personalismo tan característico de nuestra vida política y tan nefasta para las organizaciones de partidos. Como hemos señalado el número cambiante de partidos debe ser explicado por esta abusiva intervención presidencial.

Para impedir este factor de inestabilidad, de subdesarrollo y de crisis constante de la institucionalidad, se piensa en la conveniencia de efectuar elecciones simultáneas de Presidente y de Congreso.

Es decir, esta simultaneidad produciría, por lo menos, dos efectos importantes: 1.- mayor estabilidad política y mayor congruencia de la conducta gubernativa, al permitir a la fórmula triunfante (un partido o combinación de partidos) tener una mayoría parlamentaria que le permita legislar. 2.- Este mecanismo haría injustificada la introducción de la reforma constitucional de J. Alessandri que autorizaba la delegación de facultades legislativas en el Presidente de la República.

Contra esta innovación, elecciones simultáneas, se puede argumentar que quien obtenga mayoría puede gobernar sin contrapeso, pudiendo introducir cambios sustanciales que afecten la propia estructura política democrática del país. Lo cierto es que a través del cercenamiento de las facultades del Congreso, se fue llegando a un estado de desequilibrio institucional como el señalado. El Presidente, no obstante clamar que era prisionero del Congreso, lo fue anulando al obtener permanentemente leyes de excepción que afectaron de modo profundo la estructura política nacional.

Sin embargo, estas leyes de excepción no podían afectar a algunas materias fundamentales que quedaban excluidas de la legislación extraordinaria.

Este precepto protector debe mantenerse y aun ampliarse si se acepta la elección simultánea indicada.

Es decir, que aquella legislación que afectara las normas relativas a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones, las garantías constitucionales, los partidos políticos, la organización y atribuciones del Poder Judicial, Ejecutivo y Congreso, como de otros organismos constitucionales, exigiría previamente la aprobación popular a través de un referendum.

8. MECANISMOS DE ESCAPE. Junto a todas las razones expuestas, nos parece que una de las circunstancias que impidieron que el conflicto institucional tomara otra proyección y por lo mismo una solución democrática, fue la ausencia de un mecanismo constitucional evasor del conflicto. La Constitución de 1925 careció de él, y no hubo preocupación dirigente por establecerlo, no obstante saberse que la tendencia al conflicto era más evidente en cada nueva administración.

Si bien las posibilidades de conflicto entre las funciones políticas disminuye cuando hay una clara adecuación entre Ejecutivo y mayoría parlamentaria, no es menos cierto que puede producirse en cualquier momento, sea porque disminuya la sustentación parlamentaria, o la relación de fuerzas se modifique.

En un régimen parlamentario el mecanismo de escape surge como consecuencia del juicio político y su secuela natural.

En un régimen presidencial ello no ocurre en la práctica, y surgen constantemente factores de discordia, de desunión y de agudización del conflicto. La solución constitucional se encuentra sólo al término del período parlamentario o presidencial, cuando surgen las opciones de la reelección. Pero, indudablemente, el conflicto se plantea en cualquier momento, y debe existir siempre entonces la instancia que lo supere.

Para impedir la virulencia de estos conflictos políticos moderados se ha pensado en dotar al Presidente de la República de la facultad de disolución del Congreso por una sola vez y cuando falte un tiempo prudencial para el término del mandato, a fin de poder reelegir nuevo Congreso. Es incuestionable que si se opta por este sistema, debería admitirse la contrapartida

*Resolber el conflicto institucional y no acordarlo*

*¿vacío de poder?  
¿Qué pien-  
san al respecto?*

de una renuncia simultánea de Presidente y Congreso, para así obtener el respaldo popular.

9. PODER JUDICIAL. Cuando una autoridad o poder estatal se superpone a los demás, el régimen democrático o no existe o es muy precario. Por eso la insistencia en establecer entre los poderes o autoridades una cierta autonomía funcional, ya que es ilusorio hablar de separación absoluta. Así lo hemos hecho presente entre los poderes políticos (ejecutivo y Legislativo). Pero, debemos insistir con mayor énfasis en la autonomía del poder judicial, porque la tendencia es o a cambiar la dependencia del Ejecutivo al Legislativo, o a mantener indirectamente esa dependencia actual. Ninguna de estas fórmulas es coherente con el deseo de democratización general. En el Poder Judicial, precisamente, se encuentra uno de los sistemas más idóneos e indispensables destinados a la salvaguardia del régimen democrático. Escaso o nulo valor seguirán teniendo los derechos humanos consagrados en la Constitución si no existen un conjunto de sistemas de control de la institucionalidad. Así como debe reafirmarse la existencia de un Tribunal Calificador de Elecciones que reafirme la seriedad del proceso electoral, de un Tribunal Constitucional destinado a preservar la observancia de la Carta Fundamental, de las facultades fiscalizadoras del Congreso Nacional, así también, y como coronación de todos estos controles legales indispensables, debe existir un Poder Judicial auténticamente autónomo, destinado a cautelar los derechos personales ante la autoridad, y administrando y definiendo la justicia en todos los niveles sociales.

10. Por último, creemos necesario revisar responsablemente la larga lista de derechos y libertades consagrados en la Constitución, darles una exposición más seria y meditada, y particularmente buscar a través de ella el desarrollo de los principios básicos de todo régimen democrático: No nos parece satisfactoria una mera enunciación de derechos y libertades, si no se reseñan al mismo tiempo ciertas pautas mínimas de acción política y social, destinadas a otorgar, como imposición a todo gobierno, la tarea insoportable de efectuar una labor constante de seguridad social a través de la difusión de formas de coparticipación de los elementos concurrentes en el proceso productivo nacional, y de coparticipación en la distribución de la riqueza y en la difusión máxima de la propiedad para darle a ésta ante todo una función social.

Los abajo firmantes estamos de acuerdo con los planteamientos fundamentales anteriores, sin perjuicio de ~~mantener~~ mantener algunas diferencias en puntos determinados.

Zené Abdin M.

Mrs. Germina Urzúa

Germa Urzúa V.

Jorge Mario Quiroz

Carlos Andrade

Florencio Sallegueta

Maria Helena