

PRESENTACION A LA JUNTA DE GOBIERNO DE ABOGADOS Y PROFESORES DE DERECHO POLITICO y DERECHO CONSTITUCIONAL, EN LA QUE SOLICITAN SE ESTUDIE UN PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

10 enero de 1989

*Solicitan se estudie proyecto de reforma constitucional en el sentido que indican.*

*A los señores miembros de la H. Junta de Gobierno, señor Almirante José Toribio Merino Castro, señor General Fernando Matthei Aubel, señor General Rodolfo Stange Oelckers, señor General Santiago Sinclair Oyanedel.*

*Los comparecientes, Germán Urzúa Valenzuela, Mario Verdugo Marinkovic, Emilio Pfeffer Urquiaga, Carlos Andrade Geywitz y Francisco Cumplido Cereceda, de profesión abogados y profesores de Derecho Político y Derecho Constitucional, a la H. Junta respetuosamente exponen: La tarea más importante y urgente que Chile tiene en la actualidad es hacer viable un sistema democrático que sea a la vez seguro y estable. Por esta razón, esta tarea debe ser asumida hoy por todos los sectores políticamente comprometidos en la búsqueda de sistemas institucionales que permitan el desenvolvimiento armónico de la nación, esto es, sin que la decisión sea postergada hasta después de efectuadas las elecciones de diciembre de 1989. Si nos atenemos a la definición del artículo 4º de la Constitución Política ("Chile es una república democrática"), resulta obvia la necesidad de examinar la orgánica constitucional para ver si la hace posible o si, por el contrario, contiene elementos que, potencialmente, pudieren conducir a un cli a de crisis tan grave y profundo como el acontecido en la década del setenta, es decir, sin ofrecer mejoría sustancial respecto del sistema constitucional anterior. Creemos no exagerar al sostener que la inmensa mayoría de la población, más allá de las naturales diferencias ideológicas, aspira a encontrar un real sistema democrático que le asegure una vida auténticamente libre y que a la vez esté exenta de la inseguridad originada por las manifestaciones y acciones del sectarismo y el extremismo.*

*La inquietud señalada se ha acentuado en el último tiempo, porque la proximidad del régimen constitucional de 1990 permite ponderar los efectos que podrían producirse de no mediar un estudio sereno, desapasionado, dela mecánica política en aspectos que son fundamentales para una evolución estable. De más está decir que el retardo de un análisis como el indicado, afectará sensible y negativamente en la institucionalización democrática. Este es el motivo determinante de esta presentación que suscribimos, destinada a plantear reformas que sin afectar la esencia del régimen establecido en el artículo 4º de la Constitución de 1980, aseguren el desarrollo fortalecido de la democracia política, rectificando algunas atribuciones asignadas a las instituciones fundamentales del régimen de gobierno. Para el planteamiento que formulamos por este escrito, invocamos el derecho reconocido en el artículo 19, Nº14, de la Constitución Política de 1980, que otorga a toda persona "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". Es lo que pretendemos al dirigimos a "la H. Junta de Gobierno", por ser la autoridad competente para conocer de esta iniciativa. En efecto, de estar en aplicación la normativa permanente de la Constitución de 1980, la autoridad sería el Presidente de la República y el Congreso Nacional. Pero, en el período que resta para que la Constitución se aplique íntegramente, la autoridad es la Junta de Gobierno. La disposición decimoctava transitoria preceptúa que "durante el período a que se refiere la disposición decimotercera transitoria (que expira el 11 de marzo de 1990) la Junta de Gobierno ejercerá, por la unanimidad de sus miembros, las siguientes atribuciones exclusivas: Ejercer el Poder Constituyente sujeto siempre a aprobación plebiscitaria, la que se llevará a efecto conforme a las reglas que señale la ley". A esta facultad específica y excluyente se agrega lo dispuesto en el artículo 19 transitorio, que dispone que la Junta de Gobierno tiene iniciativa de ley, lo que es plenamente aplicable a toda reforma constitucional en el período señalado. Al mismo tiempo, la disposición vigésima primera transitoria dispone que hasta que no entren en funciones el Senado y la Cámara de Diputados, es decir, hasta el 11 de marzo de 1990, el Capítulo XIV, relativo a la reforma de la Constitución, no es aplicable. "La Constitución sólo podrá ser modificada por la Junta de Gobierno en el ejercicio del Poder Constituyente. Sin embargo, para que las modificaciones tengan eficacia deberán ser aprobadas por plebiscito, el cual deberá ser convocado por el Presidente de la República". Por otra parte, como consecuencia del resultado del plebiscito del 5 de octubre recién pasado, estas facultades de la Junta de Gobierno han quedado prorrogadas hasta el 11 de marzo de 1990, según la disposición veintinueve transitoria.

En tal virtud, venimos en pedir a la H. Junta de Gobierno se sirva estudiar las siguientes modificaciones a la Constitución de 1980. Lo hacemos guiados por el deseo de buscar procedimientos que eviten el conflicto político y social así como el desencuentro con la institucionalidad democrática. Estimamos al mismo tiempo que la desorientación que vive la ciudadanía ante la difícil viabilidad del régimen democrático a partir del 11 de marzo de 1990, puede ser superada si la H. Junta resuelve estudiar esta petición de reforma constitucional que indicamos a continuación. Este mismo tipo de consideraciones nos lleva a señalar la urgencia que tienen tales reformas, las que deben efectuarse antes del término de 1989.

En resumen podemos decir que estas modificaciones tienden a alterar sólo aquello que exacerba el poder y, por ende, lo torna más vulnerable a los cambios de la opinión pública y lo hace peligroso ante cualquier requerimiento natural de la sociedad. Por este motivo, creemos oportuno insistir en la necesidad de restablecer, aunque en pequeña medida, el sistema clásico de separación de poderes y funciones y evitar a la vez cualquier otro poder superpuesto que altere la función representativa de las autoridades legítimamente generadas. De este modo, la entrega de las atribuciones que las ramas legislativas tuvieron en pasadas Cartas chilenas, no disminuye el carácter presidencial de 'gobierno, en que el

*Poder Ejecutivo sigue siendo determinante en la conducción del Estado, pero en cambio hace más adecuadas las actividades interdependientes.*

*En consecuencia, las modificaciones que planteamos sólo tienden a revisar algunas de las disposiciones de la Constitución de 1980, según lo aconsejan la experiencia y la doctrina constitucional, evitando los excesos de un acentuado presidencialismo que puede afectar el necesario equilibrio requerido para que se desenvuelva la institucionalidad que se busca. Por lo expuesto, solicitamos que el artículo 32, Nº 5º, sea derogado, así como la oración final del inciso 2º del artículo 43. La disolución de la Cámara de Diputados, como facultad del Presidente de la República, es una innovación de efectos graves y contradictorios, que no ofrece, por el contrario, las ventajas que ella tiene en el régimen parlamentario de donde ha sido tomada. En un régimen presidencial, bien pudiera suceder que la disolución de la Cámara signifique la agudización del conflicto si el electorado confirma su apoyo a la posición adversa al Ejecutivo. En tal caso, el conflicto generado no tendrá el escape institucional del sistema parlamentario, al no preverse como contrapartida la renuncia del titular del Ejecutivo y la convocatoria a elecciones presidenciales y parlamentarias consiguientes. Con respecto a la composición del Senado, solicitamos que su generación sea íntegramente de origen popular, por lo que pedimos se supriman las letras a), b), e), d), e) y f) del artículo 45, así como sus incisos finales. Como consecuencia de la supresión solicitada precedentemente, y a fin de que el número de senadores mantenga la proporción que tradicionalmente ha tenido respecto a los miembros de la Cámara de Diputados, solicitamos se reemplace el texto del inciso primero del artículo 45 por el siguiente: "El Senado se integrará con miembros elegidos en votación directa por cada una de las trece regiones del país. A cada región corresponderá elegir tres senadores, a excepción de la Región Metropolitana, a la que corresponderá elegir cuatro senadores, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva".*

*En lo relativo al funcionamiento del Congreso Nacional, solicitamos se agregue a continuación del punto final del inciso tercero del artículo 52, el párrafo siguiente: "Los proyectos pendientes de reforma constitucional podrán tratarse en la legislatura extraordinaria. Se podrán asimismo tratar los proyectos de ley pendientes no incluidos en la convocatoria previo acuerdo de los tres quintos de los diputados o senadores en ejercicio". Solicitamos se restituya la facultad que tenía el Senado para intervenir en la designación de los agentes diplomáticos de Chile. Por este motivo, sugerimos la siguiente redacción al artículo 32, Nº 10: "Designar a los embajadores y ministros diplomáticos con acuerdo del Senado, y a los representantes ante organismos internacionales. Estos últimos, cuando tengan rango de embajadores, también serán designados con acuerdo del Senado. Tanto estos funcionarios como los señalados en el Nº 9º precedente, serán de la confianza exclusiva del Presidente de la República, y se mantendrán en sus puestos mientras cuenten con ella".*

Por otra parte, y a fin de impedir que determinadas mayorías ocasionales del Congreso influyan decisivamente en el reemplazo de diputaciones o senatorias vacantes, sugerimos un mecanismo más acorde con la voluntad electoral manifestada en la elección que originó aquella diputación o senatoria. Para este efecto, solicitamos se reemplace el inciso tercero del artículo 47 por el siguiente: "Las vacantes de diputados y de senadores que se produzcan en cualquier tiempo, se proveerán con el ciudadano que, habiendo integrado la lista electoral del parlamentario impedido, le siguió en número de sufragios obtenidos. En caso de no existir otro integrante de la lista y faltar más de un año para el término del impedido a la fecha del impedimento, la vacante será proveída por la Cámara respectiva, por la mayoría absoluta". Por las razones invocadas de una distribución más armónica de las funciones legislativas, estimamos conveniente que vuelvan al Congreso propiamente tal las atribuciones asignadas al Senado en los N° 6 y 7 del artículo 49.

Y, asimismo, sugerimos se reemplace el texto del inciso final del artículo 49 por el siguiente: "El Senado, sus comisiones legislativas y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiere, no podrán en caso alguno adoptar acuerdos que impliquen fiscalización de los actos de gobierno ni de las entidades que de él dependan". En este caso se trata de una precisión del rol que corresponde a esta rama legislativa, sin coartar el derecho que tiene todo senador de exponer su pensamiento respecto de problemas nacionales cuando sea procedente hacerlo, y sin que ello implique fiscalización gubernativa alguna.

Solicitamos del mismo modo se consagre el fuero parlamentario en la forma como estaba establecido en la Constitución de 1925, por lo que deben suprimirse las palabras finales del inciso primero del artículo 58: "en sesiones de sala o de comisión". Con relación a la composición, naturaleza y funciones del Consejo de Seguridad Nacional, y atendida su innegable importancia, solicitamos sea integrado por otros miembros representativos del país que puedan aportar su preparación y conocimiento cuando el momento así lo requiera. Por este motivo, solicitamos se reemplace la actual integración por la siguiente: "Artículo 95. Habrá un Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Presidente de la República e integrado por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el Director General de Carabineros, por el Presidente del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Corte Suprema, y por los Presidentes de la Comisión de Defensa del Senado' y de la Cámara de Diputados. El Consejo será convocado por el Presidente de la República por propia iniciativa o a petición escrita de cinco de sus miembros, y requerirá como quórum para sesionar el de la mayoría absoluta de sus integrantes".

Igualmente, proponemos modificar y complementar las funciones específicas asesoras del Consejo de Seguridad Nacional, sustituyendo de este modo el artículo 96 por el siguiente: "Serán funciones del Consejo de Seguridad Nacional: a) asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional. En tal virtud le corresponde apreciar las necesidades de la defensa nacional, y formular las observaciones

tendientes a adecuar el potencial defensivo del país y a lograr un mejor uso de los recursos disponibles en caso de emergencia; b) asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la soberanía nacional y a la defensa del Estado democrático en que éste la solicite; e) informar previamente de las materias a que se refiere el N° 13 del artículo 60 de la Constitución; d) proporcionar criterios de utilización de áreas indispensables a la seguridad del territorio nacional y opinar sobre su efectivo uso, y e) hacer sugerencias al Presidente de la República sobre la mejor forma en que las FF.AA. y de Orden puedan, sin perjuicio de sus funciones propias, colaborar al desarrollo económico y social del país".

Es indudable que la Constitución Política del Estado debe contener normas de reforma más estrictas que aquellas previstas para la legislación común, atendida su naturaleza superior y determinante de ésta. Sin embargo, estimamos grave el hecho de que se pretenda hacer irreformables las normas constitucionales al establecer diversos y sucesivos obstáculos, casi todos insalvables. De este modo, tales barreras se toman en un factor más de desacuerdo y de conflicto, lo que, sin duda, debiera ser evitado. Este es el motivo central de nuestras inquietudes que nos han determinado a hacer la presente solicitud. Si bien criticamos el carácter pétreo que tiene el Capítulo XIV de la Constitución, también admitimos que toda Carta Fundamental debe tener mecanismos de defensa básicos. Por este motivo, solicitamos se considere la posibilidad de reducir los quórum contemplados a niveles menos rigurosos, pero en todo caso superiores a los exigidos para la legislación común. Sugerimos, al efecto, sustituir en el artículo 116, inciso segundo, la expresión "el voto conforme de las tres quintas partes" por "la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio". Por otra parte, y por las razones anteriormente apuntadas, de excesivas atribuciones entregadas al Presidente de la República.

Sugerimos que se derogue la posibilidad de rechazo total a un proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso. Por tal razón solicitamos la supresión del inciso cuarto del artículo 117,

A su vez, y en concordancia con lo expresado en orden a disminuir los quórum exigidos, solicitamos se sustituya en el inciso sexto del artículo 117 la expresión "dos tercios de los miembros en ejercicio" por "la mayoría de los miembros en ejercicio", Por último en esta materia, y ante el carácter particularmente rígido del sistema especial de reforma previsto en el artículo 118, solicitamos la supresión- de su inciso segundo.

Además de las reformas solicitadas precedentemente, queremos referirnos a dos materias que dicen relación con el ámbito propio del Capítulo Primero de la Constitución. Una se refiere al sentido y alcance de la norma contenida en el artículo 8º, y la segunda a la incompatibilidad entre las actividades gremiales y políticas. Nuestro propósito básico es procurar en ambos casos un alcance lógico del fin que se pretende conseguir con ambos preceptos. Estamos ciertos que todo sistema de gobierno debe estar protegido jurídicamente ante conductas que intentan socavarlo y, en definitiva, desconocerlo. Igualmente necesaria es esta defensa legal tratándose del régimen democrático, pero en su

*caso la defensa tiene que conciliarse con los principios que lo justifican y distinguen de los demás sistemas políticos.*

*Es por este motivo esencial que, coincidiendo con la necesidad de tener claramente reseñadas las normas legales que deben aplicarse a quienes atenten contra la legitimidad democrática, estimamos necesario aplicarlas exclusivamente a las conductas claramente violatorias de la misma. Por tal motivo, solicitamos se sustituya el texto del artículo 8º por el siguiente: "Los partidos, movimientos o agrupaciones cuyos actos o conductas no respeten la renovación periódica de "los gobernantes por voluntad popular, la alternancia en el poder, la separación de los poderes públicos, los derechos humanos, la vigencia del principio de legalidad, los derechos de la minoría y los demás principios básicos del régimen democrático consagrado en la Constitución, como aquellos que inciten a la violencia o hagan uso de ella como método de acción política, serán declarados inconstitucionales. Esta calificación corresponderá al Tribunal Constitucional".*

*Con respecto a la segunda materia a que hemos hecho referencia, estimamos que en principio la incompatibilidad establecida en el artículo 23 de la Constitución no debiera ser tan general o extensiva, sino afectar sólo a los cargos directivos gremiales que, por eso, no podrían al mismo tiempo ser dirigentes de un partido político. De ahí que solicitemos que se reemplace en el artículo 23, parte final del primer inciso, la frase última por "El cargo de dirigente gremial será incompatible con el cargo de dirigente de un partido político".*

*Los que suscribimos esta presentación a la H. Junta de Gobierno, estamos contestes de que pueden formularse muchas otras observaciones destinadas a ser consideradas en un estudio exhaustivo de reforma constitucional. Sin embargo, nos hemos limitado a los puntos en que hoy existe mayor consenso y que, al mismo tiempo, son potenciales generadores de inestabilidad política.*

*Agradecen a los señores Miembros de la Junta de Gobierno y esperan la comprensión debida a esta solicitud de reforma de la Constitución Política, por las razones precedentemente expuestas.*

GERMAN URZUA VALENZUELA

EMILIO PFEFFER URQUIAGA

MARIO VERDUGO MARINKOVIC

CARLOS ANDRADE GEYWITZ

FRANCISCO CUMPLIDO CERECEDA