

PREAMBULO

Este informe contiene las conclusiones de una Comisión formada por abogados, especialistas en derecho constitucional y cientistas políticos designados por Renovación Nacional y la Concertación de Partidos por la Democracia. Ella fue constituida para analizar las propuestas de reforma de la Constitución formuladas por ambas partes, explorar los puntos de consenso y clarificar las divergencias, con el propósito de tratar de alcanzar acuerdos lo más amplios posibles sobre las diversas materias.

El proceso de transición a la democracia que estamos viviendo, supone la existencia de reglas fundamentales de la vida política compartidas por todos los ciudadanos. Ello será una garantía de estabilidad y eficiencia. Por eso resulta promisorio comprobar que es posible trabajar con ese propósito en una revisión de aspectos relevantes de la Constitución vigente.

Cabe hacer notar que los participantes en la Comisión nos hemos esforzado por representar fielmente los puntos de vista de quienes nos designaron y también los nuestros, para alcanzar acuerdo. Ello no ha implicado una negociación propiamente política, que no era nuestra misión; tal tarea corresponde a una fase ulterior en el proceso de búsqueda de entendimiento constitucional, que compete en propiedad a las directivas políticas. Nuestras deliberaciones se han desarrollado siempre en un clima de seriedad académica y libertad de raciocinio en la argumentación y el debate.

Desde hace tiempo los más diversos sectores del país se han manifestado en favor de cambios constitucionales. Este sentimiento se hace cada vez más vigoroso a medida que la proximidad de la campaña presidencial y parlamentaria acorta los plazos para llevarlos a cabo. Resulta conveniente que las reformas más

urgentes se introduzcan a la brevedad. Si ello no fuere posible, el trabajo que hemos realizado será un aporte significativo para los acuerdos que deberán alcanzarse en el futuro parlamento.

Hemos concordado en un conjunto de reformas a la Constitución que comparten una misma lógica, en tanto todas ellas resultan indispensables para asegurar la fluidez con que deberán actuar los poderes del Estado, valorizando el papel de mayorías y minorías en la vida democrática. Con este espíritu los miembros de la Comisión hemos manifestado nuestra disposición a continuar la tarea estudiando otras instituciones y normas del régimen constitucional.

Creemos que este informe expresa y contribuye a la formación de un nuevo y necesario consenso constitucional, que favorezca el camino a la democracia y su consolidación. Lo entregamos a la consideración de nuestros mandantes y a la opinión pública como una contribución al logro de las reformas políticas que el país requiere para su estabilidad futura.

INFORME DE LA COMISION TECNICA DE
REFORMAS CONSTITUCIONALES

- 1.- La Comisión actuó por encargo de los partidos Renovación Nacional y de la Concertación de Partidos por la Democracia, para lograr un máximo de acuerdo acerca de las modificaciones básicas en la Constitución de 1980, de modo que en ellas se exprese un amplio consenso; pero se entendió que las opiniones de sus miembros se hacían a títulos personal y que los acuerdos adoptados no obligaban a los partidos mandantes.

La Comisión estuvo integrada por Enrique Barros, José Luis Cea, Oscar Godoy, Carlos Reymond (luego subrogado por Miguel Luis Amunátegui) y Ricardo Rivadeneira quienes fueron nombrados por Renovación Nacional y por Carlos Andrade, Francisco Cumplido, Juan Enrique Prieto, Adolfo Veloso José y Antonio Viera-Gallo, designados por la Concertación de Partidos por la Democracia.

La Comisión tomó como antecedentes para su trabajo las proposiciones de reformas constitucionales presentadas en los últimos meses a la opinión pública, y, en especial, las de sus mandantes. Sus miembros actuaron con independencia, y consideraron esos proyectos como un marco de referencia libre y abierto.

- 2.- La Comisión concentró su atención en los aspectos de la Constitución Política respecto de los cuales hubo acuerdo que requerían una pronta revisión. Los miembros de la Comisión convinieron en que sería deseable un acuerdo constitucional sobre otras materias, antes de que se definan las posiciones relativas de los diversos partidos políticos.

En las discusiones se tuvo presente la alta inconveniencia, en el largo plazo, de un proceso constituyente prolongado,

en el que los partidos acentuaran sus diferencias, dificultando fórmulas de consenso.

En la proposición de normas que atribuyen el poder público, con una perspectiva de equidad política, se buscó evitar que la Constitución contribuya a que algunos grupos obtengan ventajas indebidas.

El espíritu que animó la discusión fue que la Constitución debe ser un conjunto armónico de normas y principios, aceptables para quienes tengan opiniones y posiciones políticas diferentes, pero que comparten ciertos criterios básicos de asociación política.

Por lo mismo, las reformas propuestas poseen una lógica interna, a pesar de referirse a normas dispersas en la Constitución. Así, los acuerdos en ciertas materias, se relacionan a menudo con las decisiones obtenidas respecto de otras reglas. Esto vale especialmente para las normas propiamente políticas, como la composición del Senado y del Consejo de Seguridad Nacional y las reglas sobre reforma de la Constitución.

3.- La reforma propuesta persigue robustecer las garantías constitucionales y la vigencia de los derechos humanos. En ese sentido se entienden las siguientes normas:

- (a) la nueva formulación del artículo 5° refuerza el deber de los órganos del Estado de respetar los derechos constitucionales y los declarados por normas internacionales que comprometen al país;
- (b) el artículo 38 concede el derecho a reclamar ante los tribunales por actos de la administración pública que afectan derechos de las personas, suprimiendo la

referencia a los tribunales contencioso administrativos; de este modo, mientras no se dicte la ley que regule en particular a estos últimos, corresponderá a los tribunales ordinarios el conocimiento de estos asuntos;

- (c) el artículo 39 establece que sólo el ejercicio de los derechos y garantías, y no éstos en si mismo, pueden ser afectados durante estados de excepción, lo que es una extensión implícita del principio de la esencialidad de los derechos constitucionales a esos períodos;
- (d) las reformas propuestas al artículo 41 restringen y precisan las facultades del Presidente de la República durante los estados de excepción;
- (e) el nuevo número 8° del artículo 82, concede al Tribunal Constitucional la facultad de calificar, con alcance general, si las suspensiones y las restricciones a las garantías constitucionales decretadas durante estados de excepción están autorizadas por la Constitución, sin perjuicio de los derechos que tienen las personas de recurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos.

4.- El artículo 8°, en su nueva formulación, vincula su contenido al derecho de asociación política. Se ha optado por enumerar los principios que se entienden básicos del orden democrático y constitucional. La infracción se puede producir tanto por actos o conductas, como por los objetivos programáticos de las organizaciones o movimientos políticos.

Tampoco quedan cubiertos por la libertad de asociación política los partidos, grupos o movimientos que practiquen la violencia o hagan de ella su método de acción política.

La sanción para esos grupos es la disolución, que sigue a la declaración de inconstitucionalidad. Asimismo se establece una sanción personal que es coherente con el objetivo de la norma: los miembros de partidos declarados inconstitucionales no pueden concurrir a la formación de otros partidos por un lapso de cinco años. Otras sanciones personales por comportamientos violentos o por atentados contra el orden constitucional, quedan entregadas a la legislación penal, como ha sido la tradición en Chile y en el derecho comparado.

En suma, el artículo 8° establece los límites a la libertad de asociación política, sobre la base de señalar cuales son los principios básicos que, se estima, deben caracterizar permanentemente al orden político chileno.

- 5.- La Comisión, reconociendo el derecho de todos los ciudadanos a militar en un partido político, propone derogar la actual normal constitucional que inhabilita a los dirigentes gremiales para ser miembros de un partido político.
- 6.- La Comisión recogió el consenso existente entre los diversos sectores políticos en el sentido de que resulte oportuno que el próximo gobierno tenga una duración de 4 años. Ello no implica prejuzgar sobre la duración que en definitiva debería tener el período presidencial en el articulado permanente de la Constitución.
- 7.- La Comisión no discutió la estructura del sistema político propiamente tal. Con todo, se estimó que la facultad que concede la Constitución al Presidente de la República de disolver la Cámara de Diputados por una vez durante su mandato, no es consecuente con un sistema presidencial. Esa facultad es propia de regímenes parlamentarios o semipresidenciales y es un instrumento político en manos del Presi-

dente de la República para equilibrar el poder del Parlamento. Por eso, la Comisión no tiene objeciones de principio a que el Presidente de la República tenga esa facultad, pero la estima exorbitante en un sistema en que la supremacía del Presidente de la República sobre el Congreso es muy marcada.

8.- En la composición del Congreso se proponen tres tipos de modificaciones: (a) número de diputados y senadores; (b) composición del Senado; y (c) sistema electoral.

(a) El número de Diputados ha sido elevado de 120 a 150, lo que es una cifra análoga a la que tradicionalmente existió en Chile y moderada si se atiende al derecho comparado.

El número de senadores sube a 50, correspondiendo elegir al menos dos por cada región, garantizándose de este modo que más de la mitad de los senadores serán elegidos sobre una base mínima, igualitaria para todas las regiones, cualquiera sea su población. Los 24 restantes se distribuyen proporcionalmente entre las regiones, atendida su población.

La regla propuesta persigue, en suma, que la base territorial y la poblacional tengan una significación semejante en la composición del Senado.

En el caso de la Cámara de Diputados se establece que la ley, al determinar los distritos y el número de diputados que cada uno elige, deberá considerar la cantidad de electores. La observancia de esta norma está sujeta a control preventivo del Tribunal Constitucional, por tratarse de una ley orgánica constitucional.

El criterio eminentemente poblacional que se sigue para la composición de la Cámara de Diputados tiene, con todo, un importante límite, pues se establece que ningún distrito puede ser más extenso que una región.

- (b) Hubo acuerdo que el principio de generación del Senado debe ser democrático.

Una parte de la Comisión estimó que los ex-Presidentes de la República deben ser miembros del Senado por derecho propio, atendida la natural significación política de quienes han desempeñado ese cargo. Otra parte de la Comisión, optó por proponer una composición que no los incluye.

Hubo acuerdo en que la institución de los senadores designados no es consistente con la tradición política chilena, y no responde a criterios claros de legitimidad política.

- (c) En cuanto al sistema electoral se optó por proponer que la Constitución adoptara un método proporcional corregido.

En definitiva, primó en la Comisión el argumento de que el sistema electoral no debe forzar indebidamente la estructura de partidos del país. Por ello, se optó por proponer una norma análoga al artículo 25 de la Constitución de 1925, que contemplaba el principio proporcional.

Con todo, se convino que la proporcionalidad debe ser corregida con el objeto de asegurar la eficacia del sistema político.

Con este objeto, se introducen reglas que atenúan el principio proporcional, tales como en los límites mínimos y máximos a la representación por distritos y regiones y la disolución de los partidos que hayan obtenido menos del cinco por ciento de los votos en las elecciones de diputados correspondientes a las regiones en que estuvieren constituidos. La regla se ha mostrado en la práctica constitucional comparada como un eficaz instrumento para promover la formación de un sistema de partidos suficientemente fuerte y para simplificar la formación de mayorías en el parlamento.

En suma, el conjunto de normas propuestas en esta materia tiende a obtener un equilibrio entre la tradición y la realidad política chilena, que apuntan en dirección a un sistema proporcional, y las necesidades de eficacia política, tanto en el gobierno como en el parlamento, que orientan hacia el establecimiento de correctivos a ese régimen proporcional.

- 9.- La Comisión estuvo de acuerdo en modificar la composición y las funciones del Consejo de Seguridad Nacional.

Se aumenta el número de sus integrantes, agregando al Presidente de la Cámara de Diputados y al Contralor General de la República, en el entendido que aquel representa a una de las ramas del Congreso y que el Contralor General debe velar por el principio de legalidad.

Las funciones del Consejo de Seguridad Nacional son preponderantemente de carácter asesor, constituyendo la instancia en que las materias de seguridad son analizadas en un órgano de composición mixta, al más alto nivel civil y militar.

En cuanto a la función de representar opiniones a las autoridades públicas que actualmente concede la Constitución al Consejo, se estimó prudente precisar el concepto. Por ello se propone que su función consista en expresar opiniones al Presidente de la República sobre los actos o materias que comprometan gravemente las bases institucionales o la seguridad nacional. Se han agregado asimismo funciones que hacen posible que el Consejo de Seguridad Nacional sea una instancia en que se analice la participación de las Fuerzas Armadas y de Orden en el progreso y desarrollo del país.

Asimismo la Comisión estimó conveniente cambiar el plazo de duración en sus cargos de los Comandantes en Jefe de las FF.AA. y el General Director de Carabineros, estableciéndolo en 3 años y permitiendo la designación por un nuevo período de 3 años.

- 10.- Las normas sobre reforma de la Constitución fueron discutidas a partir del principio de la democracia de consenso o consociativa. Se estuvo de acuerdo en que toda decisión constitucional debe aspirar a ser aceptada por la generalidad de los grupos democráticos.

Ello plantea la conveniencia de que los procedimientos de reforma constitucional promuevan la formación de acuerdos extensos sobre estas materias fundamentales. En los trabajos de la Comisión se demostró que la viabilidad de esos acuerdos constitucionales es compatible con la diversidad política de grupos y personas.

La regla básica de reforma constitucional es que ella requiere siempre de los tres quintos de los Diputados y Senadores en ejercicio. Una reforma sustentada por esa mayoría lleva al Presidente de la República a las siguientes alternativas: (a) aprobarla, con lo que la reforma se

perfecciona; (b) rechazarla, caso en el cual, si el Congreso insiste, puede llamar al pueblo a decidir en un plebiscito; (c) introducir modificaciones al proyecto. En este último caso, las modificaciones siguen una tramitación semejante al proyecto original: el Congreso tiene la facultad de aceptarlas, por los tres quintos de cada cámara, o de insistir en su proyecto original, por la misma mayoría. En tal circunstancia, el Presidente de la República debe promulgar la reforma o llamar a plebiscito.

En definitiva, toda reforma constitucional requiere la mayoría de los tres quintos de los Diputados y Senadores en ejercicio. Si el Presidente de la República rechaza el proyecto aprobado por esa mayoría en el Congreso, el conflicto es resuelto por el pueblo en un plebiscito.

Se estuvo de acuerdo en que el quórum de tres quintos que se exige para la reforma de la Constitución, no debe aplicarse a las leyes orgánicas constitucionales. Tanto éstas, como las leyes interpretativas de la Constitución y las leyes de quórum calificado requieren para su aprobación, modificación o derogación de la mayoría de Diputados y Senadores en ejercicio. Las leyes orgánicas constitucionales y las leyes interpretativas de la Constitución precisan, además, del control preventivo de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

A este informe agregamos las modificaciones constitucionales propuestass

Carlos Andrade

Miguel Luis Amunátegui

Enrique Barros

José Luis Cea

Francisco Cumplido

Oscar Godoy

Juan Enrique Prieto

Ricardo Rivadeneira

Adolfo Veloso

José Antonio Viera-Gallo

Santiago, 5 de Abril de 1989.