

LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO

por FRANCISCO CUMPLIDO CERECEDA, Profesor Titular de Derecho Constitucional. Escuela de Derecho. (Universidad de Chile).

Sumario

1.—Iniciativa y justificación. 2.—Ampliación de la base electoral. 3.—Generación de los poderes públicos. 4.—Organización y atribuciones de los poderes públicos. 5.—Relaciones entre los poderes públicos. 6.—Poderes de hechos. 7.—Intervención directa de la ciudadanía en el ejercicio del poder. 8.—Derechos sociales.

1.— Iniciativa y justificación.

El Presidente de la República, el Presidente de la Corte Suprema, los Partidos Políticos, los candidatos a la Presidencia de la República y las organizaciones universitarias y culturales han planteado a la opinión pública la necesidad de introducir reformas fundamentales a la Constitución Política de 1925. Hay acuerdo entre los autores de esta iniciativa en que es conveniente actualizar las normas constitucionales para darle a nuestro régimen político la estructura que corresponda a un sistema que debe resolver los múltiples problemas sociales del minuto presente.

Antes de hacer un estudio sistemático de las diferentes reformas pro-

puestas es útil precisar algunos conceptos, divulgar ideas que ilustren el contenido de esas reformas.

Aceptando el pensamiento de G. Burdeau, podemos afirmar que la Constitución es el medio por el que se institucionaliza en el Estado el poder político que representa la idea del derecho mayoritario en una comunidad determinada. Muchos aspectos interesantes sugiere este concepto. Desde luego, la Constitución es el medio, el camino para realizar una idea del derecho u organización de la comunidad. No es un fin en sí, sino que ella debe representar el pensamiento, la doctrina sustentada por el poder político mayoritario. En el mismo orden lógico, la Constitución sólo puede ser legítimamente, modificada o sustituida cuando cambie la idea del derecho mayoritaria en la comunidad.

Las anteriores afirmaciones no significan que el régimen político que la Constitución regula no permita la libre expresión de otras ideas de organización de la sociedad o prohíba la actividad de los partidos políticos que propicien sistemas opuestos al mayoritario. Si así ocurriera, el sistema dejaría de ser democrático para trans-

formarse en una dictadura ideológica. Es precisamente la garantía del libre desarrollo de las diferentes concepciones el que permite que cambie la idea del derecho mayoritaria y, por ende, se reforme la Constitución Política.

Deben meditar pues, aquellos que piensan que con la modificación de la Constitución se van a resolver de inmediato todos los problemas. No, la Constitución es sólo un medio. Las modificaciones deben facilitar las reformas estructurales, de carácter social y económico tan anheladas. En suma, deben responder a un pensamiento y a un plan integrales.

Es interesante entonces, determinar cuáles son las características del sistema político que se reguló en la Constitución de 1925. Desde luego la idea del derecho que consagra es la que corresponde a la doctrina liberal imperante en esa época. Es, además, una Constitución clásica desde el punto de vista del Derecho Constitucional teórico. Así, está inspirada en los principios de Soberanía Nacional, división de los poderes públicos, derechos industriales, gobierno representativo, etc.

Solo se situó en el umbral de las doctrinas contemporáneas, aceptando algunas de ellas, como la división conveniente de la propiedad, la propiedad familiar, la indemnización del daño moral, la descentralización administrativa, en el carácter de normas programáticas, y el sistema de representación proporcional en las elecciones pluripersonales, como norma de eficacia inmediata. En relación con la base electoral, concedió el derecho a sufragio a los nacionales, mayores de edad (21 años) y que tuvieran un mínimo de cultura (saber leer y escribir). Únicamente el año 1949 se incorporó

a la mujer a la ciudadanía dándole al sufragio un valor universal.

Respecto de las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, estructuró un sistema presidencial de gobierno con un Ejecutivo vigorizado. En efecto, otorgó al Presidente de la República un cúmulo de atribuciones legislativas que lo hacen, en el hecho, ser el principal legislador. Estas atribuciones se vieron incrementadas con la Reforma Constitucional del año 1943 y con la práctica del Congreso Nacional de delegar, periódicamente, en el Presidente de la República sus atribuciones legislativas. El solo enunciado de tales facultades demuestra que el Presidente de la República predomina sobre los demás Poderes del Estado: tiene iniciativa de ley; tiene iniciativa exclusiva en determinadas materias; participa en la discusión de los proyectos de ley a través de sus Ministros; es el único que puede declarar la urgencia en la tramitación de los proyectos de ley; tiene facultad de veto, tan amplio como las atribuciones de la Cámara Remisora; es el único que puede prorrogar la legislatura ordinaria y por último, puede convocar al Congreso Nacional a Legislatura extraordinaria, caso en el cual, la competencia del Congreso en negocios legislativos está limitada a los proyectos de ley que el Presidente incluya en la convocatoria.

Por otra parte, no tiene la Constitución de 1925 normas sobre el control jurídico de los poderes de hecho (grupos de presión de carácter económico, social, religioso, político). Sólo autoriza la intervención directa de la ciudadanía en el ejercicio del poder en un caso excepcional: debe tratarse de un proyecto de Reforma Constitucional vetado por el Presidente de la República en que, además, el Congreso Nacional haya insistido por los 2/3

de los miembros presentes de cada Cámara y que el Presidente de la República resuelva convocar a referéndum o plebiscito. Nada hay en la Constitución sobre planificación económica, pues como se ha expresado responde a la idea del derecho Liberal. El concepto de propiedad está de acuerdo también, con esa doctrina, pues garantiza el derecho de propiedad, con las excepciones clásicas de la sentencia judicial y de la expropiación por causa de utilidad pública, y limita el ejercicio del derecho en beneficio del interés nacional. No hay más derechos sociales que los mencionados anteriormente y establecidos como normas programáticas. Este es a grandes rasgos el sistema político consagrado en la Constitución de 1925.

Pero, ¿qué ha pasado desde 1925 hasta este momento? A nuestro entender el Estado "moderno", de corte liberal individualista se encuentra en crisis. El Estado contemporáneo es sólo homólogo de aquel. El poder, estructuralmente, puede ser el mismo, pero tiene otro sentido. El Estado Liberal, configurado sobre la base de las garantías individuales, la división de poderes y el Estado de Derecho, con el propósito de reafirmar la validez superior del individuo, ha hecho crisis definitivamente por la antinomia existente entre este concepto y el carácter democrático atribuido al mismo Estado. Hoy, con el advenimiento de las masas en el escenario socio-político, el individuo ve en la acción colectiva y no individual el medio de superar los problemas de la existencia. Bajo esta presión se han extendido y vigorizado los Poderes del Estado y se ha buscado la participación cada vez más directa en el ejercicio de los mismos. Estamos en presencia de una doble crisis en lo interno, el

Estado ha debido afrontar a su vez, dos situaciones: a) la deserción política de los ciudadanos, manifestada en la abstención electoral o en la prescindencia de las actividades públicas o políticas, por la pérdida del espíritu público, y b) la confrontación del Estado con "Poderes de hecho". Estos últimos, los grupos de presión de toda índole, han tratado de utilizar o sojuzgar al poder oficial en beneficio propio, imponiendo normas que implican la supeditación de su carácter supremo a las fuerzas económicas o masivas. En suma, se ha perdido el sentido del gobierno efectuado en favor del interés general, para realizarlo en interés de los que detentan el poder de hecho.

En lo externo, el Estado debe afrontar la política internacional de coaliciones o imperios, cuyos ejes son Estados Unidos de Norteamérica y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Ellas han relegado a segundo término a los demás Estados, los que para subsistir deben integrarse políticamente y económicamente y, en especial, crear una política internacional común.

Para superar la crisis mencionada es indispensable recuperar la confianza de los ciudadanos en la acción política, recuperar el espíritu público, controlar o equilibrar mediante normas adecuadas a los poderes de hecho para que el gobierno vuelva a ejercerse en interés general, y dar las facilidades necesarias para que los Estados puedan integrarse y mantener una política internacional común. La reforma de la Constitución es el medio que permitirá la adopción de las medidas necesarias para afrontar la crisis del Estado liberal individualista consagrado el año 1925. Baste esto para justificarla.

En los apartados siguientes estudiaremos las reformas propuestas.

2.—Ampliación de la Base Electoral.

La Constitución de 1925 concedió la calidad de ciudadanos a los chilenos, que hayan cumplido 21 años de edad, que sepan leer y escribir, y estén inscritos en los registros electorales. La Ley de Inscripciones establece, además, que para inscribirse en los Registros Electorales la persona debe acreditar un domicilio y tener cédula de identidad. A su vez, niega el derecho a inscribirse a los sub-oficiales y tropa de las Fuerzas Armadas; a aquellos cuya ciudadanía se encuentre suspendida por ineptitud física o mental, que inhabilite para obrar libre y reflexivamente, a los que se hallen procesados o condenados por delitos que merezcan pena aflictiva, y a los que no hayan cumplido con las leyes de Reclutamiento.

Respecto a estas normas, algunos Partidos políticos y Profesores Universitarios estimamos que deben modificarse ampliando la base electoral en los siguientes aspectos: a) conceder la ciudadanía a los analfabetos. b) disminuir la edad mínima para inscribirse a los 18 años y c) reconocer el derecho a sufragio a los sub-oficiales y tropa de las Fuerzas Armadas. Además, estamos de acuerdo en que debe facilitarse el sistema de inscripciones electorales adaptando un procedimiento tan expedito como la obtención de cédula de identidad.

Consideramos que un régimen político que pretenda un control o equilibrio de los poderes de hecho, que permita un gobierno orientado hacia el interés general, no puede privar del derecho a elegir representantes a quienes tienen un efectivo interés en ese

gobierno, sin faltar a la necesaria igualdad entre los hombres que forman la Comunidad. Al analfabeto, el mayor de 18 años, que pueden celebrar libremente un contrato de trabajo, que están sujetos a pagar impuestos en beneficio del Estado, que deben conocer e interpretar engorrosas leyes sobre los impuestos a la renta, etc. se les niega el suficiente discernimiento para adherirse con su voto a una doctrina, a un programa político. Podrá argumentarse que la solución para los analfabetos es que concurren a la Escuela Primaria a aprender a leer y escribir, y que la concesión del voto a ellos es un estímulo para que no cumplan con tal obligación. Se dirá que lo conveniente es un plan de alfabetización, aumentar el Presupuesto de Educación, etc., más, en el fondo sólo se repiten los mismos argumentos de hace 40 años. Mientras el analfabeto no pueda hacer pesar su importancia con su voto en las elecciones, no habrá planes serios de alfabetización ni mayores presupuestos educacionales.

Que los sub-oficiales y tropa de las Fuerzas Armadas deben ser ciudadanos más parece una verdad indiscutible. Las razones que se han formulado para negarles el derecho a sufragio, esto es, que las Fuerzas Armadas no pueden deliberar, que la disciplina jerárquica les resta discernimiento, que deben mantener el orden público en el proceso electoral, etc. no admiten el menor examen. ¿Por qué los sub-oficiales y tropa y no los Oficiales? Si consideramos que el voto constituye deliberación, concepto errado, tampoco debería corresponder a los Oficiales. El concepto constitucional de deliberaciones no afecta el derecho a sufragio, pues se refiere a la acción política de las Fuerzas Armadas como Institución o dentro de

ellas. Si la disciplina jerárquica les resta discernimiento, no debería darse el derecho a voto a los empleados públicos que también están sujetos a tal disciplina y si exageramos un poco más, la ciudadanía sería solo un privilegio de algunos dentro de la Comunidad. Por último, no hay inconvenientes materiales insuperables para que, junto con mantenerse el orden público en las elecciones, puedan los miembros de las Fuerzas Armadas concurrir a las urnas.

2.—Generación de los poderes Públicos.

En relación con esta materia se han propuesto las siguientes reformas: a) sustitución del sistema de representación proporcional en las elecciones pluripersonales, de manera que exista un Partido Político con mayoría suficiente para poder gobernar; b) elección simultánea de Presidente de la República, Senadores y Diputados; c) reelección del Presidente de la República; d) elección por la ciudadanía del Presidente de la República en el caso de que en la primera elección ninguno de los candidatos obtenga más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos; e) aprobación de los Censos de Población y, consecuentemente, modificación de las normas relativas al número de Diputados; f) sustitución del sistema de designación de los jueces.

Los regímenes políticos contemporáneos pueden clasificarse en dos grandes grupos: las democracias occidentales y las monocracias marxistas o democracias centralizadas. Estas últimas se caracterizan por tener un concepto global del hombre y de la libertad, que las distingue de las autocracias, pero son sistemas de partido úni-

co oficial (o de varios partidos) que forman un frente con poder concentrado. Este poder se manifiesta en las estructuras jurídicas fundamentales. La facultad de decisión de los problemas económicos, sociales técnicos, etc., se encuentra radicada en unos pocos, generalmente hombres del Partido, Primer Ministro, Consejo de Ministros, etc. Es cierto que muchas de sus facultades se hallan controladas por otros órganos, como el Presidium, los Soviets Supremos, pero la unidad de criterio y la oportunidad de las medidas no pueden desconocerse.

El drama de las democracias Occidentales, consiste en estructuras con sistema que, manteniendo la concurrencia abierta de Partidos Políticos que sustentan diferentes ideas de organización de la sociedad, permita la solución de los diversos problemas socioeconómicos con oportunidad y eficacia. Es decir, dar la posibilidad de que el Partido mayoritario en la Comunidad pueda cumplir su programa político sin tener que transigirlo con otras colectividades.

El sistema de representación proporcional en las elecciones pluripersonales ha estipulado en nuestro País la división de la ciudadanía en múltiples partidos políticos. Puede afirmarse que hasta la fecha ningún partido político que ha subido al Gobierno ha podido cumplir su programa por carecer en el Congreso Nacional de una mayoría suficiente.

Dos soluciones se proponen para resolver este problema. Algunos estiman que la elección simultánea de Presidente de la República, Senadores y Diputados armonizando los plazos de duración del mandato, daría oportunidad a la ciudadanía para elegir un Presidente de la República con ma-

yoría en ambas ramas del Congreso. Creemos que esta solución no es satisfactoria porque las elecciones de Presidente de la República y las de Parlamentarios tienen en nuestro medio político, naturaleza diferente. En las primeras influyen muchos atributos personales de los candidatos, en cambio, en las segundas predominan casi absolutamente las doctrinas y programas políticos. Afirma nuestra tesis la circunstancia de que en las dos últimas elecciones presidenciales hayan triunfado candidatos independientes. Por el contrario, en las elecciones de Diputados y Senadores los candidatos independientes vencedores son muy pocos.

Nos parece que puede solucionarse nuestro problema sustituyendo el sistema de representación proporcional por un régimen mixto que diera al Partido mayoritario el número de Parlamentarios suficientes para aprobar reformas que le permitan cumplir su programa, sin hacer desaparecer la representación de los Partidos Políticos de oposición. Por ejemplo, combinar el sistema de representación proporcional con el de colegios múltiples uninominales de suerte que un número de Diputados y Senadores se elija en listas nacionales por representación proporcional y otro número mayor por elección en Colegios electorales pequeños, que designen por simple mayoría un Diputado o Senador. Así, el partido político que cuente con la mayoría de la opinión pública obtendrá más cargos en las elecciones uninominales y además las que correspondan a sus fuerzas nacionales en proporción con los otros partidos políticos. Los partidos mino-

ristas siempre elegirán Diputados o Senadores, pero naturalmente en relación con la importancia política nacional y solo circunstancialmente ganarán asientos en las elecciones uninominales.

También, respecto de las elecciones de Diputados se ha estimado conveniente aprobar el último Censo de Población, pues nos regimos por el efectuado hace más de 30 años, e incuestionablemente se ha perdido de esta manera la efectiva proporcionalidad de la representación de los Diputados en relación con la Población del País. En efecto, las Agrupaciones Departamentales actuales no tienen la misma distribución de la población que hace 30 años. Muchas de ellas, como el 2º y 3.er distrito de Santiago han aumentado considerablemente el número de habitantes, en cambio otras como el 4º distrito han disminuído su población. Este hecho significa que la Cámara de Diputados no refleja la realidad que previó la Constitución Política.

Junto con aprobarse el Censo debe modificarse la Constitución aumentando el número de habitantes para elegir un Diputado, por ejemplo uno por cada 60.000 habitantes, o bien establecer un número fijo, 150 Diputados y distribuidos entre las Agrupaciones por medio de un cociente nacional en la relación con la Población del País. De otra manera, el número de Diputados al aprobarse el Censo aumentará en una cantidad inconveniente para la función que les corresponde efectuar y para el Presupuesto Nacional.

(Continuará)