

UNIVERSIDAD DE CONCEPCION
ESCUELA DE DERECHO
CHILE

Quintiliano Monsalve Jara
ABOGADO

REVISTA
DE
DERECHO

SEGUNDA EPOCA

AÑO XXXIX — N° 155 — ENERO - ABRIL DE 1971

Director
JUAN ARELLANO ALARCON

Sub-Director (interino)
RENATO GUZMAN SERANI

Las Reformas Constitucionales introducidas por la Ley N.º 17.284

Sergio Carrasco Delgado

Carlos Rosales Valverde

Departamento de Derecho Público

Escuela de Derecho

Universidad de Concepción

SUMARIO

1.—Introducción. 2.—Objetivos de las reformas constitucionales. 3.—Reformas destinadas a ampliar la participación de la nación en los procesos políticos. A) Ampliación del derecho de sufragio; B) El plebiscito en caso de rechazo de reforma constitucional. 4.—Reformas destinadas a racionalizar la función legislativa. A) Delegación de facultades; B) Iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia económico-social; C) Aceleración de los trámites de formación de la ley; D) Depuración de la técnica legislativa. 5.—Reformas destinadas a racionalizar la órbita de acción de los poderes del Estado. A) El Tribunal Constitucional; B) Modificación del régimen de permisos para ausencias del Presidente de la República y los Ministros de Estado. 6.—Reformas propuestas por el Ejecutivo y rechazadas por el Congreso. 7.—Nuestra opinión sobre las reformas constitucionales.

1.—Introducción.

La Ley 17.284 publicada en el "Diario Oficial" de 23 de Enero de 1970 contiene las modificaciones **más sustanciales** introducidas a nuestra Carta Fundamental, desde que fuera dictada el año 1925.

De allí que hemos considerado de interés realizar un **análisis** de cada una de las reformas aprobadas e incluso de aquellas desechadas dentro de la discusión parlamentaria. A la vez, nos parece de interés —antes de entrar de lleno en materia— proporcionar algunos antecedentes que permitan ubicar, en el tiempo, las mutaciones que ha experimentado el texto fundamental.

La Constitución Política de 1925 fue dictada para corregir los excesos en que había incurrido el pseudo-régimen parlamentario, implantado en Chile a partir de 1891 y que se prolongó hasta el término de la primera administración del Presidente Arturo Alessandri Palma. El nuevo Código Fundamental respondía a la necesidad de formular un texto adecuado a la época en que se vivía y surgió en un momento histórico en que las principales cuestiones debatidas eran de orden político-ideológico-doctrinario, sin que aún los aspectos socio-económicos alcanzaran siquiera a vislumbrarse y a adquirir la importancia que hoy revisten.

La Carta Fundamental que nos rige —pese a haber significado un notorio avance desde el punto de vista doctrinario y a haber dado resultados positivos en su aplicación práctica— ha ido evidenciando, con el correr de los años, un **notorio desajuste** con la realidad social y económica del país, produciéndose —además— sucesivas violaciones de su texto, como consecuencia del desajuste a que ya hicimos mención y del desquiciamiento que ha ido introduciendo el empleo de viciosas prácticas políticas.

Desde su promulgación, el año 1925, la Constitución vigente ha experimentado **nueve reformas** de su texto, las que se pueden resumir de la siguiente manera:

a) Por Ley 7.727 de 23 de Noviembre de 1943 se crea la Contraloría General de la República como organismo de carácter constitucional, reservándose —además— a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República ciertas materias fundamentales;

b) Por Ley 12.548 de 30 de Septiembre de 1957 se da origen a la doble nacionalidad chileno-española;

c) Por Ley 13.296 de 2 de Marzo de 1959 se modifican las normas relativas a la elección de regidores;

d) Por Ley 15.295 de 8 de Octubre de 1963 se consagra en Chile la función social de la propiedad;

e) Por Ley 16.615 de 20 de Enero de 1967 se modifica el texto del artículo 10, N° 10 de la Constitución, para los efectos de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria;

f) Por Ley 16.672 de 2 de Octubre de 1967 se crea la décima agrupación senatorial en el extremo austral del país;

g) Por Ley 17.284 de 23 de Enero de 1970 se introducen las reformas constitucionales a que nos referiremos dilatadamente en este trabajo;

h) Por Ley 17.398 de 9 de Enero de 1971 se incorpora al texto el llamado "Estatuto de Garantías Democráticas" (1);

i) Por Ley 17.420 de 31 de Marzo de 1971 se concede el derecho de sufragio en elecciones municipales a los analfabetos y menores de 21 y mayores de 18 años.

Además de las reformas indicadas, numerosos **proyectos modificatorios** han sido presentados en diferentes épocas o, al menos, en el último tiempo se ha estado insistiendo —en forma reiterada— en la necesidad de modificar la Carta Fun-

(1) Carrasco Delgado, Sergio: "Estatuto de Garantías Democráticas". Revista de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Concepción; N°s 153 - 154; páginas 121 y siguientes.

damental. Entre estas últimas reformas que se han propuesto cabe recordar, por su importancia y trascendencia, las enviadas al Congreso por el ex-Presidente don Jorge Alessandri Rodríguez en las postrimerías de su mandato, como asimismo el proyecto que a comienzos de 1965 enviara el ex-Presidente don Eduardo Frei Montalva, muchas de cuyas ideas se contienen en la actual reforma constitucional que comentamos.

En general, puede afirmarse que los proyectos de reforma constitucional han tenido como **principales escollos para su aprobación** los siguientes, que pasamos a enumerar:

a) La exigencia de un **quórum** bastante elevado para obtener la aprobación de este tipo de proyectos, como asimismo, la doble tramitación a que ellos deben sujetarse, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución; y

b) El **hecho político** fundamental de que mientras los Presidentes de la República (Poder Ejecutivo) han sido impulsores decididos de las reformas y las han demandado, en algunos casos como una dramática necesidad, los parlamentarios (Poder Legislativo) han resistido a pie firme estas aspiraciones presidenciales de reforma, aduciendo que ellas no significan otra cosa que un cercenamiento cada vez mayor de sus atribuciones, toda vez que el fundamento principal de los diferentes proyectos ha sido el de establecer los mecanismos que permitan superar los vicios indudables de que adolece la función legislativa.

Pese a todo lo anterior, ha sido tan evidente la insuficiencia del actual texto que, como lo expresara el ex-Ministro de Justicia Gustavo Lagos en la discusión parlamentaria: "La similitud de las reformas impulsadas por varios presidentes, demuestra que la necesidad de introducir reformas fundamentales a la Constitución Política está más allá de los intereses partidistas y responde a una necesidad profunda de tipo institucional, experimentada por los mandatarios que en diversos periodos las han planteado".

2.—Objetivos de las reformas constitucionales.

Por medio de estas reformas se pretende obtener o cumplir con tres objetivos fundamentales:

A) **Ampliar la participación de la nación en los procesos políticos** (plebiscito para el caso de rechazo de un proyecto de reforma constitucional y establecimiento del derecho a sufragio de los analfabetos y de los mayores de 18 años y menores de 21);

B) **Racionalizar la función legislativa**, mejorando el proceso de formación de la ley (facultades delegadas, ampliación de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República; mecanismos de aceleración de los trámites de formación de la ley y normas destinadas a depurar la técnica legislativa); y

C) **Racionalizar la órbita de acción de los poderes del Estado** (Tribunal Constitucional y eliminación de trabas para permitir al Presidente de la República y a sus ministros hacer abandono del territorio nacional por lapsos breves sin requerir para ello la autorización del Congreso).

3.—Reformas destinadas a ampliar la participación de la nación en los procesos políticos.

A) **Ampliación del derecho de sufragio.** (Artículos 7 y 27).

La modificación constitucional ha concedido derecho de sufragio, a partir del 4 de Noviembre de 1970, a los analfabetos y a los mayores de 18 y menores de 21 años.

Se han alterado los **artículos 7 y 27** de la Constitución, el primero de los cuales ha quedado redactado, en su parte principal, de la siguiente manera: "Son ciudadanos con derecho a sufragio los chi-

lenos que hayan cumplido 18 años de edad y estén inscritos en los registros electorales" (el antiguo texto decía: "21 años y que sepan leer y escribir"). Por su parte, el artículo 27 ha quedado redactado de la siguiente manera: "Para ser elegido diputado o senador es necesario tener los requisitos de ciudadano con derecho a sufragio, **saber leer y escribir**, y no haber sido condenado jamás por delito que merezca pena aflictiva. Además, al momento de su elección los diputados deben tener **21 años cumplidos** y los senadores 35".

La reforma transcrita tiene los siguientes significados:

a) Incorpora a la nación legal a dos sectores anteriormente excluidos: los analfabetos y los menores de 21 y mayores de 18 años;

b) Establece —con rango constitucional— la continuidad de las inscripciones electorales;

c) Pese a significar una ampliación de la base electoral, establece que los nuevos estamentos incorporados no podrán ser delegatarios de la soberanía nacional ya que para ser elegidos se mantienen los requisitos de edad e instrucción en la forma que ahora señala el artículo 27; y

d) Finalmente, elimina una discrepancia doctrinaria que se mantenía desde antiguo, al establecer que los diputados y senadores deben cumplir con el requisito de la edad "al momento de su elección".

La reforma en vigor contó con la adhesión de las diferentes corrientes políticas con representación en el Congreso, las que por diferentes razones estuvieron, si no por la aprobación por lo menos por la abstención frente a uno u otro caso. Se puede decir, por lo tanto que, en general, **no hubo mayor resistencia** para aprobar el proyecto en esta parte.

Con lo anterior, no se ha hecho otra cosa que acoger una idea que desde hacía buen tiempo venía sustentando la cátedra universitaria. Es así como —en el plano local— debemos recordar el foro organi-

zado por el Departamento de Derecho Público de la Escuela de Derecho de Concepción, realizado bajo la responsabilidad de los autores de este trabajo, y que fuera ampliamente reproducido en la edición de 17 de Noviembre de 1968 del diario "El Sur" de Concepción. Allí se recogieron las opiniones de diversos alumnos del plantel penquista y de ellas podía inferirse, el mayor peso de las razones favorables a la adopción de la reforma que finalmente fue consagrada.

En lo que se refiere al **sufragio de los analfabetos**, podemos señalar que el notable progreso alcanzado por los medios de comunicación ha permitido llevar prácticamente a toda la población, los elementos que le permitan discernir en forma adecuada, con el objeto de establecer preferencias en materias electorales. Por otra parte, el indudable avance experimentado en el campo educacional en los últimos 10 años, ha disminuido en forma considerable el número de personas no alfabetas y, finalmente, para nadie es un misterio que gran cantidad de cuasianalfabetos han sufragado en nuestro país, toda vez que —salvo el caso excepcional de dudas muy calificadas— no se exige al momento de la inscripción electoral otra cosa que estampar la firma en el registro correspondiente.

Cosa parecida puede decirse en lo referente al **sufragio de los menores de 21 años y mayores de 18**. Debe tenerse presente que Chile es un país de gran población joven; casi un 50% de ella está integrada por personas menores de 21 años. Si se considera que la población electoral llega a un 35% del total, es fácil concluir que existe un contingente numeroso que ha estado excluido del derecho a sufragio. Este sector, que va de los 18 a los 21 años, es plenamente responsable desde el punto de vista penal, laboral, comercial y tributario. ¿Por qué entonces no se le iba a permitir poder influir en las grandes decisiones públicas?

Por lo demás, al establecerse en nuestro país el derecho de sufragio para esta categoría de chilenos, se ha recogido la tendencia casi unánime expresada en el

Derecho Comparado y que ya ha sido aceptada en doce países latinoamericanos en los cuales se ha establecido un sistema semejante. De otra parte, no se ha podido demostrar científicamente que exista una gran diferencia de madurez o grado de emocionabilidad entre un joven de 18 años y otro de 21.

De allí, entonces, que estimemos que la reforma está en lo correcto al haber incorporado a esta nueva masa ciudadana a la elección de representantes. Incluso más, consideramos que es **sano y provechoso** incorporar al régimen normas que lo hagan cabalmente democrático y, una de ellas consiste, precisamente, en la ampliación de la base electoral.

Finalmente, debemos hacer referencia a la **situación actual de los analfabetos** que, pese a tener derecho de sufragio, **no han podido hasta la fecha ejercerlo** por no haberse dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2° transitorio de la Ley 17.284 que ordena la dictación, en el plazo de 180 días contado desde la publicación de aquélla, de una **ley especial** que reglamentará la inscripción de los analfabetos en los registros electorales y la forma en que emitirán su sufragio. En consecuencia, el plazo vence el 23 de Julio del presente año.

Debemos hacer notar, ahora, en relación al **sufragio de los menores de 21 y mayores de 18 años**, que por omisión no se modificó oportunamente el texto del artículo 104 de la Carta Fundamental, referente a los requisitos para sufragar en los comicios municipales. Ello motivó una interpretación del Tribunal Calificador de Elecciones en el sentido de que había sido derogado **tácitamente** el precepto en el punto pertinente, apreciación que no compartimos. En todo caso, la situación se vio superada con el despacho de la Ley de Reforma Constitucional N° 17.420, de 31 de Marzo de 1971, que estableció la **concordancia entre los artículos 7 y 104** de la Constitución.

B) El Plebiscito en caso de rechazo de Reforma Constitucional. (Artículo 109).

El artículo clave para entender el nue-

vo contenido que se da a este instituto, es el 109, que —en su parte medular— quedó redactado de la siguiente manera: “El Presidente de la República podrá consultar a los ciudadanos, mediante un plebiscito, **cuando un proyecto de reforma constitucional presentado por él sea rechazado totalmente por el Congreso**, en cualquier estado de su tramitación. Igual convocatoria podrá efectuar **cuando el Congreso haya rechazado total o parcialmente las observaciones que hubiere formulado**, sea que el proyecto haya sido iniciado por moción. Sin embargo, esta facultad no podrá ejercerla respecto de reformas constitucionales que tengan por objeto modificar las normas sobre plebiscito prescritas en este artículo”.

Con esta reforma **se amplió el alcance que tenía el artículo 109** de la Constitución, en cuanto facultaba al Presidente de la República para convocar a plebiscito, en el caso de que las observaciones que hubiere formulado a un proyecto de reforma constitucional, de su iniciativa, hayan sido rechazadas **totalmente por el Congreso**.

De acuerdo al texto modificado del artículo 109, se concede idéntica facultad al Presidente de la República, para el caso de que un proyecto de reforma constitucional, de su iniciativa, sea rechazado **totalmente por el Congreso**.

La modificación —como bien se señaló durante la discusión promovida en el Senado— **importa trasladar el Poder Constituyente** de los parlamentarios a la nación toda, lo cual resulta bastante complejo, toda vez que corresponderá a la ciudadanía, resolver —muchas veces— cuestiones de orden técnico que son de difícil comprensión. Pese a ello, estimamos que la modificación es positiva, ya que evitará que en lo sucesivo el Congreso pueda rechazar en su integridad una reforma, alegando que con ella se contribuye a cercenar sus atribuciones y a robustecer las que posee el Presidente de la República.

Conviene destacar, además, que el plebiscito —tal como fue aprobado en el Congreso— queda **limitado al caso de refor-**

mas constitucionales, de manera que no podrá ser utilizado en caso de conflictos suscitados con motivo de leyes o tratados, tal como lo propuso en su oportunidad el ex-Presidente don Jorge Alessandri.

Finalmente, resulta de interés comentar aquella norma que se introdujo en la discusión parlamentaria y que tiene por objeto **evitar las prestaciones** que el Ejecutivo pueda ejercer en el desarrollo de la consulta plebiscitaria. Dicha norma —incorporada como último inciso al artículo 109— señala textualmente: "La ley establecerá normas que garanticen a los partidos políticos que apoyen o rechacen el proyecto o las cuestiones en desacuerdo sometidas a plebiscito, un acceso suficiente a los diferentes medios de publicidad, y dispondrá, en los casos y dentro de los límites que ella señale, la gratuidad de dicha publicidad". De manera, entonces, que antes de utilizarse el nuevo mecanismo plebiscitario, deberá dictarse esta verdadera "ley de garantías" a que hemos hecho mención.

4.—Reformas destinadas a racionalizar la función legislativa.

A) Delegación de facultades (artículo 44, N° 15).

La reforma constitucional introduce una importante modificación al agregar —como número quince del artículo 44— una disposición que permite, a través de la dictación de una ley especial, que el Congreso pueda **delegar facultades legislativas** en el Presidente de la República. En virtud de esta delegación, éste podrá dictar Decretos con Fuerza de Ley sobre las siguientes materias: a) creación, supresión, organización y atribuciones de los servicios del Estado y de las municipalidades; b) sobre fijación de plantas, remuneraciones y demás derechos de los empleados y obreros de esos servicios; c) sobre regímenes previsionales del sector público; d) sobre materias determinadas de orden administrativo, económico y financiero, y e) sobre materias relativas a contribuciones, empréstitos, empleos pú-

blicos, sistema monetario y fijación de las fuerzas armadas que deben mantenerse en pie.

Esta autorización **no podrá extenderse** a las siguientes materias: 1) nacionalidad; 2) ciudadanía; 3) elecciones; 4) plebiscito; 5) garantías constitucionales, salvo en lo concerniente a la admisión a los empleos o funciones públicas, al modo de usar, gozar y disponer de la propiedad y a sus limitaciones y obligaciones, y a la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social; 6) finalmente, la autorización no podrá comprender facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional ni de la Contraloría General de la República.

La autorización a que se refiere este número quince del artículo 44, sólo podrá concederse por un **tiempo limitado, no superior a un año**. La ley que la otorgue señalará **las materias precisas** sobre las que recaerá la delegación y podrá establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes.

A la Contraloría General de la República corresponderá **tomar razón** de estos Decretos con Fuerza de Ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización conferida. Los Decretos con Fuerza de Ley estarán sometidos en cuanto a su publicación, vigencia y efectos a las mismas normas que rigen para la ley.

Ahora bien, de acuerdo al texto del **artículo 4°** de la Constitución, el Parlamento no puede delegar sus facultades legislativas en el Presidente de la República. Sin embargo, ello ha ocurrido en numerosas oportunidades en nuestro país, en que se ha recurrido a tal expediente para facilitar el cumplimiento de determinados planes de gobierno. Pese a ello —volvemos a repetirlo— a la luz de los anteriores textos constitucionales, la delegación era improcedente y ella fue rechazada en forma expresa al discutirse la actual Carta del 25, pese a la defensa que de este ins-

tituto hizo en aquella oportunidad el entonces Presidente de la República don Arturo Alessandri.

La experiencia ha demostrado la **utilidad del sistema delegatorio**, ya que, en la actualidad, los requerimientos sociales no son satisfechos de manera adecuada por una forma de legislar engorrosa, muchas veces anarquizada y particularizada. Es menester reconocer que muchas **iniciativas de trascendencia** han sido fruto de la legislación delegada, como ha ocurrido en nuestro país, por ejemplo, con el Plan Habitacional. La necesidad de dar urgente solución a diversos problemas, las exigencias cada vez más apremiantes que se plantean a los gobiernos, hacen aconsejable conferir al Órgano Ejecutivo este tipo de atribuciones, para que la problemática administrativa, financiera y social, no tenga soluciones tardías o insuficientes.

Además, puede sostenerse que la **tendencia del Derecho Comparado** (Francia, Italia, Alemania, Austria, Suecia, Perú, Colombia, Panamá, Venezuela, Yugoslavia, etcétera), se orienta hacia la delegación de facultades legislativas. Aún más, podemos decir que en la forma en que ha quedado establecida la delegación a través de la reforma, constituye una **garantía** en cuanto a que el Poder Ejecutivo no podrá actuar arbitrariamente en el empleo de las mismas.

La reforma que comentamos fue duramente criticada a través de la discusión parlamentaria por todos aquellos que estiman que, con este tipo de reformas, lo que se pretende es reducir la tarea legislativa a un papel puramente decorativo. Esta opinión ha sido refutada al afirmarse que la delegación de facultades legislativas requiere, precisamente, de la aprobación del Parlamento.

Por lo demás, la institución de las facultades delegadas **no es algo nuevo** en nuestro Derecho Constitucional. Es así como en la Carta de 1833 se autorizaba expresamente la delegación, sin limitaciones de ninguna especie. Fueron las reformas liberales de 1874 las que suprimieron la institución que comentamos, sin que

ella fuera repuesta en la Carta de 1925, pese a las reiteradas peticiones que en tal sentido formulara el Presidente de aquel entonces don Arturo Alessandri Palma.

Con la reforma en estudio, la delegación se ha establecido constitucionalmente, con las limitaciones de materias, duración y control que ya hemos examinado. Por lo demás —garantizando la pureza de la delegación— se podrá **recurrir al Tribunal Constitucional** que estas mismas reformas consagran, para que declare la nulidad de un Decreto con Fuerza de Ley, lo cual constituye un evidente progreso.

Por último, es interesante destacar que el proyecto incluía facultades para dictar Decretos con Fuerza de Ley en lo relativo a regímenes previsionales, sin formular distingos. Por un voto de mayoría se aprobó la idea de incluir solamente en la delegación a los regímenes previsionales del sector público, excluyéndose al sector privado, lo que se hizo con el evidente propósito de proteger a la Caja Bancaria de Pensiones, como quedó de manifiesto en la discusión parlamentaria. Creemos que la limitación establecida constituirá un **obstáculo** para que en lo futuro pueda realizarse una eficaz reforma previsional, cuya necesidad se hace sentir cada vez con mayor urgencia.

B) Iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia económico-social (artículo 45, incisos 2° y 3°).

Para concretar esta reforma —que ha sido una de las que mayores polémicas ha provocado— se ha dado una nueva redacción a los **Incisos 2° y 3° del artículo 45** de la Constitución, los que quedaron estructurados de la siguiente manera: "Corresponderá exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa para proponer suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuestos; para alterar la división política o administrativa del país; para suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias **totales o parciales**".

De igual manera, "corresponderá exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa" para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados; para fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de los servicios de la Administración del Estado, tanto central como descentralizada; para fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos.

Finalmente, dicha "iniciativa exclusiva" se extenderá a materias que digan relación con el establecimiento o modificación de los regímenes previsionales o de seguridad social, con la concesión o aumento, por gracia, de pensiones u otros beneficios pecuniarios y con la condonación de las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia. **Esta disposición no se aplicará al Congreso Nacional y a los servicios que de él dependen.**

Sin lugar a dudas, la responsabilidad de la actividad económica y financiera del Estado, se encuentra radicada en el Poder Ejecutivo. En los últimos tiempos, esta idea ha sido desarrollada con mayor amplitud y es así, por ejemplo, como el ex-Presidente don Jorge Alessandri —al enviar el proyecto de reformas del año 1964— sostuvo lo siguiente en el mensaje respectivo: "Si el Presidente de la República tiene la responsabilidad exclusiva del manejo administrativo y financiero de la nación, lo lógico es que los parlamentarios no tengan derecho alguno de iniciativa en esta materia y que ella pertenezca exclusivamente al Jefe del Estado...".

De otra parte —y sin perjuicio de lo anterior— la experiencia ha demostrado que siempre han existido **serias interferencias entre el Congreso y el Ejecutivo**, por la intervención que el primero ha tenido en cuestiones económico-sociales,

en atención a la falta de un mecanismo constitucional **que reservara**, en estas materias, la iniciativa exclusiva al Presidente de la República.

Si consideramos que debe tenderse hacia una legislación con sentido general, que no establezca privilegios para nadie, debe estimarse como **positiva la reforma** que comentamos, si bien es cierto que —en general— en el Derecho Comparado no existen normas similares a la introducida en nuestra Constitución Política. Pese a ello, cabe recordar —a guisa de ejemplo— que en Francia, Grecia y Canadá no puede un parlamentario presentar iniciativas que incidan en aspectos financieros.

Desde el **punto de vista técnico**, de la eficiencia y responsabilidad en la conducción de lo económico, la reforma aparece como **indispensable**. Ahora, desde el punto de vista del régimen político, parece evidente que la cantidad de materias que se reservan a la iniciativa exclusiva del Jefe del Estado es demasiado numerosa. En el debate parlamentario se criticó irónicamente este hecho por el senador Tomás Chadwick, quien llegó a afirmar que sólo restaba que se contemplara "la facultad del Presidente de la República para fijar el índice de aumento que experimente el alza del costo de la vida".

Sin embargo, como ya se ha dicho, a través de esta reforma se ha querido **terminar con todo lo que signifique una interferencia extraña** en la conducción de lo económico, teniendo siempre presente que el Congreso, como consecuencia de la presión de grupos e intereses, se ha convertido en agente del aumento desorbitado del gasto público, olvidando que tal actitud aparece reñida con la aspiración de que se establezcan programas definidos en lo económico, realizándose para ello, como se dijo en la discusión suscitada en el Senado de la República, "una política económica que suponga la aplicación de los recursos fiscales de acuerdo con criterios de prioridad técnicamente determinados".

C) Aceleración de los trámites de formación de la ley (artículos 46 y 51).

Para lograr esta finalidad se modificó el texto de dos artículos de nuestra Constitución. En primer término, tenemos el **número 46** que —en su parte principal— quedó redactado de la siguiente manera: “El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites, y en tal caso, la Cámara que haya recibido la manifestación de urgencia deberá pronunciarse dentro de treinta días si se trata del primero o segundo trámite, o dentro de quince, si de uno posterior”.

Por su parte, el **artículo 51** señala: “Los Reglamentos de las Cámaras podrán establecer que se constituyan también Comisiones Mixtas de igual número de diputados o senadores, en cualquier trámite constitucional, para el estudio de proyectos de ley cuya complejidad o importancia haga necesario un sistema excepcional de discusión o aprobación. Asimismo, podrán establecerse en dichos Reglamentos normas en virtud de las cuales la discusión y votación en particular de proyectos ya aprobados en general por la respectiva Cámara, queden entregados a sus Comisiones, entendiéndose aprobados los acuerdos de las mismas por la respectiva corporación, luego de transcurridos cinco días de la fecha en que se dé cuenta del informe respectivo. Sin embargo dichos proyectos volverán a la sala para su discusión y votación en particular si, dentro del plazo que establece este inciso, lo solicitaren el Presidente de la República o la quinta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados o la cuarta parte de los del Senado, en su caso”.

Hemos transcrito casi en su integridad el texto reformado de los artículos, ya que de su sola lectura se puede deducir, con meridiana claridad, la importancia que ellas revisten. En este aspecto, la finalidad de la reforma no es otra que la de introducir mecanismos que, sin prescindir del carácter democrático y representativo del régimen, den a los **trámites legislativos una mayor agilidad** que haga efectiva y oportuna la dictación de la ley, encon-

trándose ello íntimamente vinculado al **prestigio** de que debe estar revestida la **función legislativa** y a la convicción general de que su tarea resulta eficaz.

De allí que se haya establecido la posibilidad de que los **Reglamentos** de ambas ramas del Congreso puedan contener normas que habiliten para el pronto despacho de las leyes. De esta manera, bastaría con que ciertos proyectos quedaran **aprobados en general en la Sala**, entregándose la **formación misma de la ley a las Comisiones**. Se **excluyen** de este tratamiento algunas materias del más alto interés, para las cuales **se precisa un pronunciamiento directo** de la totalidad de las respectivas corporaciones. Entre dichas materias que quedan excluidas podemos citar las siguientes: los proyectos sobre reforma constitucional; los que reglamenten, restrinjan o suspendan los derechos constitucionales; los relativos a la nacionalidad, ciudadanía o elecciones; los que establezcan, modifiquen o supriman contribuciones; los que autoricen la declaración de guerra; los que se refieran a delegación de facultades legislativas y los que versen sobre tratados internacionales.

Al respecto, importa destacar que el nuevo texto **se limita a conceder facultades** a ambas ramas del Congreso para establecer en sus **Reglamentos** la nueva forma de tramitación, de modo que será cada corporación la que decida la aplicación de este procedimiento, el que permitirá tratar rápidamente los proyectos de menor importancia, de manera de dedicar un mayor tiempo a los que por su relevancia así lo requieran.

D) Depuración de la técnica legislativa (artículos 48 y 53).

Se intenta alcanzar este objetivo mediante un nuevo inciso que se agrega al actual **artículo 48** y cuyo tenor es el siguiente: “Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”. En la búsqueda de igual finalidad, al ar-

Artículo 53 que trata sobre el veto presidencial, se le agregó un inciso final redactado en los siguientes términos: "En ningún caso se admitirán las observaciones (del Presidente de la República) que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto".

La reforma eleva al rango de normas constitucionales preceptos que ya existían en los Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados, pero que no habían logrado extirpar el vicio legislativo que da origen a la dictación de las denominadas "leyes misceláneas", esto es, leyes que no son tales, sino que agrupaciones de materias absolutamente dispersas y sin la menor vinculación entre ellas. A través de la dictación de este tipo de leyes se consagraron en el país toda suerte de privilegios, toda vez que los parlamentarios, a través de la vía de la indicación, se dedicaron a injertar en textos coherentes, materias que les eran totalmente ajenas, en la búsqueda de satisfacer aspiraciones regionales, electorales y, en muchos casos, individuales. Como ejemplo de este tipo anárquico de legislación, podemos citar las sucesivas leyes de reajustes de sueldos y salarios que se han dictado últimamente en nuestro país y que no son otra cosa que verdaderos "muestrarios" en que se contienen en bochornosa exhibición las más disímiles materias.

De otra parte, el arbitrario empleo del denominado "veto aditivo" da lugar a idénticos resultados. La modificación introducida en el artículo 53 debe estimarse como positiva, toda vez que permitirá que la ley tenga ciertamente un contenido general,

5.—Reformas destinadas a racionalizar la órbita de acción de los poderes del Estado.

A) El Tribunal Constitucional. (Artículos 78a), 78b) y 78c).

A continuación del epígrafe del Capítulo VI de la Constitución, se han intercalado tres artículos nuevos bajo los números 78a), 78b) y 78c). A través de estas

disposiciones se ha dado vida en Chile al Tribunal Constitucional.

El artículo 78a) ha quedado redactado, en su parte medular, de la siguiente manera: "Habrá un **Tribunal Constitucional** compuesto de cinco Ministros que durarán cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos. Tres de ellos serán designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, y dos, por la Corte Suprema de entre sus miembros. Desempeñará las funciones de Secretario del Tribunal quien sirva el cargo de secretario de la Corte Suprema".

Los Ministros designados por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, deberán ser abogados con un mínimo de doce años de ejercicio de la profesión y no podrán tener ninguno de los impedimentos que inhabiliten para ser designado juez, y uno de ellos deberá tener, además, el requisito de haber sido durante 10 años titular de una cátedra universitaria de Derecho Constitucional o Administrativo en algunas de las Escuelas de Derecho del país. Sus cargos no serán incompatibles con los de Ministro, Fiscal o Abogado integrante de los Tribunales Superiores de Justicia, y lo serán con los de Diputado, Senador y miembro del Tribunal Calificador de Elecciones.

Los Ministros de designación de la Corte Suprema serán elegidos por ésta en una sola votación secreta y unipersonal, resultando proclamados quienes obtengan las dos más altas mayorías.

El quórum de reuniones del Tribunal será de tres de sus miembros y sus acuerdos se adoptarán por mayoría de votos emitidos. El Tribunal elegirá de su seno un Presidente, que durará dos años en sus funciones. Corresponderá al propio tribunal, mediante autos acordados, dictar las normas sobre su organización y funcionamiento y las reglas de procedimiento aplicables ante él, como también fijar la planta, remuneraciones y estatuto de su personal y las asignaciones que correspondan a los ministros del mismo.

¿Cuál es la competencia de este Tribunal Constitucional? Encargado de señalarla es el nuevo artículo 78b), cuyo texto podemos resumir estableciendo que corresponderá al Tribunal:

a) Resolver cuestiones sobre constitucionalidad suscitadas durante la tramitación de **proyectos de ley** y de los **tratados** sometidos a la aprobación del Congreso; resolver, asimismo, este mismo tipo de cuestiones cuando ellas se susciten con respecto a un **Decreto con Fuerza de Ley** o sobre la convocatoria a **plebiscito**;

b) Resolver sobre **inhabilidades** constitucionales y legales que afecten a una persona para poder ser designada **Ministro de Estado**;

c) Resolver aquellos **reclamos** que se promuevan, en caso de que el Presidente de la República **no promulgue** una ley cuando así debe hacerlo, o **promulgue un texto diverso** del que corresponda constitucionalmente;

d) Finalmente —y en forma de regla general— resolver todas aquellas **cuestiones de competencia** que determinen las leyes.

El nuevo texto constitucional señala una serie de normas de procedimiento que determinan la forma en que el Tribunal debe conocer en cada uno de los casos más arriba señalados.

Es importante destacar que **contra las resoluciones** del Tribunal Constitucional **no procede recurso alguno**. De manera que todas aquellas disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales, no podrán convertirse en ley en el proyecto o el Decreto con Fuerza de Ley de que se trata.

Con la feliz creación del Tribunal Constitucional, no se ha hecho otra cosa que acoger una idea sostenida desde antiguo por la cátedra universitaria y por la doctrina de los tratadistas. Las discrepancias cada vez en aumento entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional han hecho indispensable la creación de un

organismo encargado de dar solución a estos conflictos, velando por el respeto de la Constitución y las leyes.

Antes de la reforma que comentamos, sólo existía en Chile el denominado "**recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley**" el que resultó del todo **insuficiente**, ya que sus efectos son relativos al caso determinado de que se conoce, y no extensivos ni siquiera a través de una jurisprudencia reiterada. Aún más, la Corte Suprema sólo ha estimado procedente tal recurso cuando se afectan derechos establecidos en la Carta Fundamental, y no lo ha considerado procedente en el caso de existir inconstitucionalidad de forma, ya que en esa eventualidad el alto tribunal estima que estaría interviniendo en el proceso de formación de la ley e invadiendo, por consiguiente, las atribuciones de otro Poder del Estado.

Podemos agregar que en el Derecho Comparado (v. gr.: Francia, Alemania, Italia, etcétera), se consagra el establecimiento de este tipo de tribunales, los cuales están investidos de efectivos poderes.

La existencia del Tribunal Constitucional evitará muchos problemas relativos a la constitucionalidad de los proyectos de ley. Al reservarse la **facultad de requerir el pronunciamiento** del Tribunal solamente a los **Poderes del Estado** parece evidente que las cuestiones que se consultarán o se reclamarán ante él, tendrán por objeto **dirimir controversias entre poderes**, de manera que —utilizando esta vía— se podrá eliminar uno de los principales escollos que actualmente impide que las funciones estaduales se puedan ejercer de acuerdo al texto fundamental.

Desde otro punto de vista, en lo relativo a la no promulgación de un texto legal por el Presidente de la República o a la promulgación de un texto diverso de aquel aprobado, se viene a llenar un notorio **vacío** existente en la Constitución Política. En efecto, anteriormente (e incluso en la actualidad pues el Tribunal aún no se constituye) para evitar las anteriores situaciones anómalas, sólo se podría haber hecho uso de aquella dispo-

sición que permite entablar una acusación política en contra del Jefe del Estado, siendo ella en la generalidad de los casos, de dudoso éxito en cuanto a obtener su aprobación se refiere. Con la creación del Tribunal Constitucional, se supera esta situación y siempre existirá la certeza de que la sentencia que emita este organismo, contendrá el **texto exacto** de la ley aprobada.

La reforma constitucional ha conferido **privilegios y atribuciones** de importancia al nuevo Tribunal. Es así como inviste a sus integrantes —mientras se encuentren en el desempeño de sus funciones y en lo relativo a esas tareas o ministerio— de los privilegios jurídicos de la **inviolabilidad** o inmunidad legal y del **fuero** o inmunidad penal, en igual forma que los parlamentarios. De otra parte, le ha otorgado al Tribunal plena autonomía para dictar sus normas de organización y funcionamiento, confiriéndole —incluso— **autonomía en lo económico**.

Sin embargo —y al mismo tiempo— el constituyente ha sido estricto en cuanto a hacer **cesar en sus cargos** a los magistrados del Tribunal, para el caso de que no pronunciaren sus resoluciones dentro del plazo que el nuevo texto establece (en general 10 días). Con lo que se desea que el Tribunal, por la importancia y urgencia que revisten las materias sometidas a su conocimiento, evacue sus resoluciones en un **plazo breve** y se torne, por ende, en un organismo operante y efectivo.

Una de las cuestiones más debatidas en las discusiones parlamentarias, fue aquella que decía relación con el mantenimiento del actual recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. Se aceptó la idea de su mantención, atendido el hecho de que los particulares no podrían requerir la intervención del nuevo Tribunal. Sin embargo, para el caso que el Tribunal Constitucional resuelva que una norma determinada no es inconstitucional, resulta obvio que un particular **no podría** interponer ante la Corte Suprema el recurso más arriba señalado, ya que ello significaría restar autoridad a la senten-

cia dictada por el nuevo Tribunal que la reforma ha establecido.

Para finalizar, debemos señalar que hasta la fecha (término de la presente legislatura extraordinaria) el Tribunal Constitucional no ha comenzado a ejercer sus deberes toda vez que **no ha sido posible constituirlo**. Los dos integrantes Ministros de la Corte Suprema ya han sido designados en las personas de los magistrados señores Ramiro Méndez B. y Rafael Retamal. Por su parte, el Presidente de la República ha requerido el acuerdo del Senado para la designación de los restantes tres integrantes nominando a los profesores señores Enrique Silva Cimma, Manuel Sanhueza Cruz y Adolfo Veloso Figueo, estos dos últimos integrantes del Departamento de Derecho Público de la Escuela de Derecho de Concepción, proposición que constituye, por cierto, una alta distinción para nuestra Alma Mater y —en especial— para el Departamento mencionado. El Senado no se ha pronunciado aún sobre estos nombramientos.

B) Modificación del régimen de permisos para ausencias. (Artículos 39, 43 y 67).

En primer lugar, proporcionaremos una breve síntesis de la nueva situación que se ha creado con ocasión de las modificaciones introducidas a los textos citados. Hay que distinguir:

a) Si se trata del **Presidente de la República**, desde que asuma el mando y hasta 90 días antes de cesar en el cargo, puede abandonar —**sin permiso o acuerdo del Congreso**— el territorio patrio por períodos de hasta 15 días;

b) Si se trata del **Presidente de la República**, encontrándose en el período de los últimos 90 días de su mandato, necesita autorización **siempre**, cualquiera sea el tiempo que fuere a durar su ausencia;

c) Si se trata del **Presidente de la República**, y la ausencia se fuere a prolongar por **más de 15 días** se precisa, asimismo, la correspondiente autorización del Congreso.

En estos tres casos será necesario, sin embargo, que el Presidente comunique con anticipación al Congreso su propósito de viajar al extranjero y los motivos justificativos de tal ausencia.

d) Tratándose de **Ministros de Estado**, desde su designación y hasta tres meses después de hacer abandono de su cargo —**si no están acusados políticamente**— pueden abandonar el territorio nacional por períodos de **hasta 10 días, sin necesidad** de contar con el acuerdo del Congreso;

e) Tratándose de **Ministros de Estado** que deseen abandonar el territorio nacional por **más de 10 días** o si estuviese pendiente una **acusación política** en contra, precisan de autorización de la Cámara de Diputados o, en receso de ésta, de su Presidente; y

f) Si la **acusación política** contra un **Ministro de Estado** fuere **aprobada** en la Cámara de Diputados, declarándose haber lugar a ella, el afectado **no podrá abandonar** el país en caso alguno.

En todo caso, cuando el Ministro vaya a abandonar el suelo nacional, será preciso que comunique su determinación a la Cámara de Diputados, así como los motivos que justifiquen el viaje.

La reforma constitucional que comentamos en este apartado fue aprobada por gran mayoría en el Congreso. Se sostuvo en su favor que —en la actualidad— la mantención de relaciones exteriores implica una **mayor comunicación** entre los gobernantes, lo que hace muy frecuente que deban producirse ausencias periódicas, aunque breves, del Jefe del Estado. Igual cosa puede decirse respecto de los Ministros de Estado ya que es frecuente que deban concurrir a reuniones internacionales.

A la fecha de la dictación de la Carta de 1925 no existía esta situación de la manera que hoy se plantea. Así, v. gr.: organismos tales como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Asociación Latinoamericana de Libre

Comercio, la FAO, OIT, etcétera, plantean regularmente la obligación para Chile de enviar representantes y muchas veces los Ministros de Relaciones Exteriores, Educación, Hacienda, Economía, Salud, Trabajo, etcétera, deben concurrir a sus sesiones.

Esta reforma es **positiva** pues busca superar un sistema de autorización relativamente engorroso y, de otra, no puede desconocerse que los sectores contrarios a un Gobierno —cualquiera que éste sea— pueden utilizar el resorte de la autorización, y de hecho así ha ocurrido, como una forma de sancionar al Presidente o a alguno de sus Ministros por razones de política interna.

De ahí que estimemos que esta reforma, si bien de carácter adjetivo, ha puesto en acuerdo el texto fundamental con las necesidades actuales de mayor comunicación entre los Estados.

6.—Reformas propuestas por el Ejecutivo y rechazadas en el Congreso.

En la discusión parlamentaria fueron rechazadas dos reformas propuestas por el Ejecutivo, a saber:

a) La Creación del **Consejo Económico y Social**; y

b) La **Disolución del Congreso Nacional**.

Consideramos necesario formular un comentario especial acerca de la idea de **disolución del Congreso**, contenida por lo demás en los proyectos de reforma de los años 1964 y 1969. Esta iniciativa fue rechazada en la Cámara de Diputados, repuesta en el Senado por indicación parlamentaria toda vez que el Ejecutivo no insistió en este punto y, finalmente, no alcanzó a ser aprobada por **faltar para ello un voto**, debido fundamentalmente a la posición contraria asumida por cinco senadores del anterior Gobierno y a la ausencia de algunos parlamentarios a los cuales se suponía partidarios de esta idea.

La no aprobación de esta reforma, dejó sembradas fundadas sospechas acerca de

la sinceridad de quienes —aparentemente— la propiciaban con gran calor y entusiasmo y ello significa, además, **una omisión importante** —la de mayor importancia— en las reformas constitucionales que comentamos.

Es un hecho indiscutido que en los últimos años los Presidentes de la República han entrado en sucesivos **conflictos** con el Congreso Nacional, especialmente en lo relativo a cuestiones del orden económico, social y administrativo. De otra parte, la generación del Parlamento —en especial del Senado— no coincidente su renovación con la elección del Presidente de la República, ha privado a éste —en numerosas oportunidades— de contar con mayoría parlamentaria que le permita materializar sus iniciativas, debiendo muchas veces caer en concesiones que, a la postre, han resultado nefastas.

De ahí que, conceder al Presidente de la República, como facultad exclusiva, la posibilidad de disolver el Congreso Nacional por una sola vez durante su mandato, sería de alta conveniencia y significaría una real oportunidad de concretar iniciativas de interés y aprecio general. Además, sería un **elemento de corrección** y moderación de las pasiones políticas toda vez que haría posible no oponer a dos Poderes del Estado en una lucha que es estéril para las grandes masas ciudadanas. Naturalmente que el Ejecutivo estaría obligado a proceder con **prudencia** y no buscando avasallar a las corrientes políticas opositoras representadas en el Parlamento.

7.—Nuestra opinión sobre las reformas constitucionales.

Señalado que ha sido el contenido de las reformas constitucionales ya vigentes, nos parece oportuno emitir un **juicio valorativo** acerca de las mismas y mencionar, de paso, ciertas ideas que no habiendo sido consideradas en la modificación del Código Fundamental comentada, parece útil tenerlas presente.

En primer lugar, es necesario dejar claramente establecido que las reformas

constitucionales aprobadas deben estimarse como **positivas** toda vez que establecen mecanismos efectivos de solución de conflictos entre Poderes del Estado, velan por el respeto de la constitucionalidad, incorporan al proceso electoral a sectores que aparecían marginados del ejercicio de la ciudadanía, significan depurar y agilizar en buena medida el proceso legislativo, racionalizan lo referente a materias económico-sociales conteniéndose facultades en estas materias que serán de gran utilidad.

Constituyen, pues, las reformas constitucionales que hemos comentado un **avance notable** y la superación de muchas limitaciones de nuestro ordenamiento jurídico fundamental.

De otra parte, el hecho de que hayan comenzado a regir el 4 de Noviembre de 1970 debe considerarse como demostración de **seriedad** y responsabilidad de parte del Órgano Ejecutivo, que inició el proyecto de reformas. Al igual —en este punto— que el Presidente Jorge Alessandri que enviara un proyecto al término de su mandato, en Julio de 1964, el Presidente Eduardo Frei condensó su experiencia de mandatario al propiciar un proyecto que, en su mayor parte, fue aprobado aunque por escaso margen. Es, pues, el actual y los futuros Presidentes quienes dispondrán de mejores herramientas constitucionales para el ejercicio de las altas funciones públicas.

Ahora bien, pese a señalar que las reformas constitucionales son substancialmente provechosas y positivas, nos parece también evidente, que ellas deben estimarse como **insuficientes** toda vez que **no agotan la problemática actual del Derecho Político**. Efectivamente, se aprecia la ausencia de un grupo de ideas que, a no dudar, provechoso sería introducir en nuestro ordenamiento constitucional y cuya falta hará que muchas de las actuales anomalías que hoy se aprecian sigan subsistiendo.

Tales ideas se refieren fundamentalmente a las modificaciones que deben introducirse en lo relativo al sistema de

organización y funcionamiento del Congreso Nacional, a la necesidad de establecer la responsabilidad parlamentaria, al establecimiento de un régimen estricto de inhabilidades y remuneraciones parlamentarias, a la consagración constitucional de la irretroactividad de la ley y, por supuesto, a la conveniencia de establecer la institución de la disolución del Congreso Nacional como facultad que podrá ejercer el Presidente de la República en una oportunidad durante su mandato, con los suficientes mecanismos de corrección que sean necesarios.

Finalmente, innecesario parece ser expresar que, en definitiva, nadie puede creer que la sola introducción de las reformas constitucionales ya vigentes es la

panacea que resuelva los problemas generales a Chile. En último término, dependerá de la correcta aplicación de éstas, de la superación de nuestros perniciosos hábitos políticos, del respeto por la convivencia democrática, de la definición del adecuado y moderno papel de las colectividades políticas, de la convicción resumida con claridad por un estadista chileno en el sentido de que a la vida pública se va a servir y no a recibir honores y mucho menos beneficios, y de la implantación de modernas técnicas de Gobierno y administración que puedan tener éxito.

En consecuencia, las reformas constitucionales ya vigentes serán **herramientas positivas** para el perfeccionamiento del Estado de Derecho y el logro de la satisfacción de las grandes aspiraciones ciudadanas.