

UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ESCUELA DE DERECHO

REVISTA DE DERECHO

SEGUNDA EPOCA

AÑO XXXIX — N° 156 — MAYO - AGOSTO DE 1971

Director
JUAN ARELLANO ALARCON

Sub-Director (interino)
RENATO GUZMAN SERANI

EDITORIAL JURIDICA DE CHILE

Casilla 4256 — Santiago de Chile

**PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA CONVOCAR A UNA
ASAMBLEA CONSTITUYENTE PRESENTADO POR EL
H. SENADOR RAMON SILVA ULLOA**

H. SENADOR RAMON SILVA ULLOA.

Sin mayores comentarios publicamos el Proyecto a que se refiere la información, por su interés, novedad y actualidad. El H. Senador Ramón Silva Ulloa ha tenido la gentileza de hacernos llegar este importante aporte, y la Revista lo acoge dadas sus propias proyecciones.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Pronto se cumplirán cuarenta y seis años desde que fue sancionada la actual Constitución Política del Estado, cuyo contenido sigue muy de cerca las líneas trazadas por la Constitución de 1833, salvo en cuanto establece un categórico y fuerte régimen presidencial.

Como se sabe, la Carta del 25 fue consecuencia muy directa de la crisis política que sacudió al país por esos años, expresada en los excesos del parlamentarismo, pero cuyo origen real habría que atribuirlo más bien a los notorios desplazamientos que se venían operando en la estructura social y económica de Chile a partir de la Primera Guerra Mundial.

Mientras el salitre declina como sostén principal de los negocios de exportación y la agricultura —dominada por el latifundio— pierde importancia ante el desarrollo industrial, crece en volumen y poderío la clase obrera, junto a una "clase media" muy diversificada y difusa, surgida a la sombra de un Estado en expansión y de una ya desproporcionada economía de servicios.

La gestación del nuevo estatuto constitucional se produce, además, rompiendo las normas jurídicas vigentes, mediante un procedimiento que no tiene conexión alguna con las reglas establecidas en la Constitución anterior. No pudo ser de otra manera, quizás, dado el apasionamiento político que rodeó su nacimiento y los quebrantos institucionales que le servían de marco.

En cumplimiento parcial, al menos, de las aspiraciones contenidas en el Manifiesto del Comité Militar que protagonizó los acontecimientos de septiembre de 1924, el Presidente Alessandri nombró una Comisión "Consultiva", integrada por cincuenta y tres ciudadanos, para que informara sobre las

normas de "organización y funcionamiento de la Asamblea Constituyente", comisión ampliada después a 122 integrantes, pero que, en los hechos no funcionó sino excepcionalmente como tal. En la práctica delegó sus funciones en una Subcomisión virtualmente designada por el Primer Mandatario, únicamente de quince miembros, y que se abocó derechamente al estudio de un proyecto de Constitución que se sometería después a la consideración de la Asamblea Constituyente.

La Constituyente no se convocó nunca, con el pretexto de que los Registros Electorales no estaban suficientemente organizados. Ello no fue inconveniente, sin embargo, para llamar al pueblo a pronunciarse sobre la nueva Constitución en un plebiscito, en virtud del Decreto-Ley Nº 461, de 31 de julio de 1925.

Pasaremos por alto los términos ostensiblemente tendenciosos en que se presentaron al electorado las posiciones en pugna, con arreglo a la caracterización que de ellas hacía el decreto de convocatoria. Más importante es recordar que el total de ciudadanos inscritos en los registros electorales de esa fecha alcanzaba a la menguada cifra de 296.259, de los cuales solamente 127.483 concurrieron a las urnas para aprobar el texto constitucional sometido a la decisión del "pueblo". Hoy día, la sola comuna de San Miguel, en la Provincia de Santiago, tiene 135.996 ciudadanos inscritos, lo que economiza todo comentario.

En este último medio siglo, tanto el país como el mundo han experimentado una sustancial transformación. La población chilena se ha duplicado, mientras la base electoral se eleva en nuestros días a 3.792.682 electores, esto es, a un número casi trece veces mayor que el existente en 1925. El analfabetismo se ha reducido a proporciones mínimas, en tanto el crecimiento relativo de la enseñanza en todos sus grados

alcanza niveles notables. Los órganos de prensa se han multiplicado, la radio —que era una curiosidad durante la primera Administración del Presidente Arturo Alessandri Palma— es hoy un medio común de información para los habitantes más alejados de la Capital, y casi lo mismo puede decirse de la inusitada expansión de los medios televisivos.

En el mismo lapso se consolidó victoriosamente la Revolución Soviética, se experimentó la honda crisis mundial de los años 1929-1930, con la secuela de trastornos y reajustes financieros, comerciales y políticos, que fueron su consecuencia. Hemos vivido la Segunda Guerra Mundial y contemplado el nacimiento y la caída de poderosos imperios, la triunfal liberación del pueblo chino y el surgimiento de decenas de nuevos Estados en África, Asia y América Latina.

En el orden tecnológico, el hombre ha descubierto los secretos del átomo, ha substituído el cerebro humano por máquinas maravillosas y trajina por el cosmos en naves fantásticas.

En suma, nunca transcurrió un medio siglo tan preñado de acontecimientos trascendentales, los que —desde luego— han dejado y siguen dejando una honda huella en la vida social, en las relaciones entre los Estados y en la conciencia colectiva. Ni el ciudadano de fines del siglo, ni la comunidad que habitamos son los mismos de los años 20; por eso podemos sostener sin exageración que la Constitución vigente pertenece a otra época y resulta, por lo tanto, un marco inadecuado para nuestro desarrollo individual y colectivo.

La Constitución de 1925 se inspiró en las teorías liberales ya entonces discutibles, en un quehacer político enteramente dominado por las figuras y las instituciones de las clases opresoras y en una realidad

social que comenzaba a sacudirse con las primeras luchas obreras, pero firmemente anclada todavía en los privilegios tradicionales. Toda su estructura descansa en una concepción formalista de la democracia; en las abstracciones que imaginan al Gobierno ejercido por "representantes del pueblo", en circunstancias de que éste carece virtualmente de todo poder real de decisión, como se ha visto; descansa, en fin, en una idea del Estado que lo reduce a mero árbitro en las querellas y conflictos de una estrecha casta política.

El socialismo era una exótica experiencia en 1925: hoy es el modo de vida y la meta de una parte sustancial de la humanidad. Es, particularmente, la vía que ella ha elegido para alcanzar la libertad, el bienestar de las masas y nuevas formas de convivencia entre los hombres. Es la concepción económica que comienzan a realizar o a la que aspiran apasionadamente los pueblos subdesarrollados, colonizados, dependientes o vasallos.

Es el camino que ha elegido Chile.

Para recorrerlo necesita liberarse de un derecho público desvitalizado, cuando no opresivo; de una Carta Fundamental anticuada, que el movimiento popular se propuso taxativamente reemplazar, según reza el Programa Político del Presidente elegido el 4 de septiembre del año pasado, Dr. Salvador Allende Gossens. Como tantas veces lo ha señalado el Primer Mandatario, al aceptar el apoyo de la Democracia Cristiana para su proclamación por el Congreso Pleno, no renunció a su programa: se limitó a asegurar el respeto a la legalidad vigente, a los derechos democráticos, y decidió atenerse a los caminos que le brinda la ley para lograr los cambios indispensables. Su antagonista, don Radomiro Tomic Romero, por lo demás, había dejado clara constancia de un propósito similar en su propio programa, en el que se extiende a todo un

capítulo, el 2º, el tema relativo a "la construcción de un Nuevo Estado, Democrático y Moderno", radicalmente distinto del que configura el texto de la Constitución Política vigente.

Se trata, entonces, de que una abrumadora mayoría del país comprende la necesidad de substituir la Constitución no de parcharla, porque sus mismas bases, su espíritu, su arquitectura, corresponden a inspiraciones incompatibles con la realidad que vivimos hoy.

Basta meditar en la deformación orgánica que ha venido sufriendo el N° 10 del artículo 10, relativo al derecho de propiedad, para comprender en toda su hondura la desconexión del documento con la época. Limitado en sus orígenes a garantizar el régimen de propiedad, necesitaba decir muy poco para mantenerlo intangible, casi en la categoría de las cosas sagradas. Pero la norma jurídica —coronación en este caso de una anquilosada estructura de clase— no ha podido prevalecer frente a la vida, frente a la maduración de la conciencia popular, frente —incluso— a la imperativa necesidad de modernizar la economía. Así, primero Alessandri, mediante la Ley N° 15.295 (8 de octubre de 1963), y Frei, en seguida, por la Ley N° 16.615, dictada tres años después, debieron acometer una revisión de los viejos preceptos, que culmina en nuestros días con la reforma destinada a nacionalizar la gran minería del cobre. Por eso, el N° 10 del artículo 10 alcanza proporciones desmesuradas y ha debido abordar cuestiones de índole casi reglamentaria. Por su significación real, la disposición que comenzó siendo un simple párrafo de las tradicionales garantías individuales, adquiere progresivamente las dimensiones y la importancia de un capítulo esencial del ordenamiento jurídico.

Algo semejante ha ocurrido con las facultades especiales del Presidente de la

República y con los mecanismos destinados a dirimir conflictos entre los Poderes Públicos. En el primer caso, por la vía de reformas parciales y sucesivas, se ha extremado el sistema presidencial, hasta el punto de sustituir virtualmente al Congreso como depositario natural de la soberanía y como órgano legislativo, reemplazándolo por un Ejecutivo que acrecienta constantemente su preeminencia en la elaboración de la ley. Toda una frondosa reglamentación para dirimir disidencias entre los Poderes —veto, plebiscito, Tribunal Constitucional, por ejemplo—, demuestra que aumenta el área conflictiva entre las instituciones que deberían facilitar al Estado una intervención dinámica y creadora en el establecimiento de la nueva sociedad.

Junto a estas enmiendas, insuficientes e inorgánicas, referidas a materias profundamente ligadas a la evolución política, podría señalarse el silencio constitucional con relación a temas de la más alta trascendencia, como ocurre con el manejo de las corporaciones económicas públicas, con el sistema de seguridad social, con las responsabilidades y la política internacional del país, con la participación de los sindicatos y otras organizaciones sociales en la vida de la comunidad, etc.

Tan anticuada e incompleta resulta entonces la Carta Fundamental, que una revisión global se impone. Así lo entendió el Presidente Frei, que intentó hacerlo en un proyecto que modificaba más de la mitad de los artículos contenidos en el texto vigente.

La referida iniciativa, entregada al conocimiento y la discusión del Congreso Nacional, adolecía, por eso mismo, de dos inconvenientes graves: el primero, la inevitable lentitud de su tramitación, ya que el Parlamento debía continuar atendiendo una abundante tarea legislativa; y, la segunda, una manifiesta distorsión de la voluntad

popular, originada en la circunstancia de que se sigue utilizando el censo de 1930 como base para la elección de Senadores y Diputados. Si ha habido una tolerancia universal para aceptar tal anomalía en la generación del Poder Legislativo, para eludir las complejas consecuencias prácticas de la aprobación del censo de 1960, no sería aceptable que se extendiera a la gestación del Poder Constituyente. Únicamente una fiel representación del país podría asumir la responsabilidad histórica de remodelar los cimientos de su estructura jurídica y política.

En virtud de éstas y otras consideraciones que se harán valer en el debate, tengo el honor de presentar, en nombre de la Unión Socialista Popular y en el mío propio, el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

"Artículo 1º.— Agregáanse a la Constitución Política de la República las siguientes disposiciones transitorias, con la enumeración correlativa que corresponda:

1.— Dentro del plazo de sesenta días contados desde la promulgación de la presente reforma, el Presidente de la República convocará a elecciones para establecer una Asamblea Constituyente, que tendrá a su cargo la elaboración de una nueva Constitución Política del Estado.

La fecha de la elección se fijará entre los treinta y los sesenta días posteriores a la convocatoria.

La Asamblea Constituyente permanecerá en funciones durante un año, contado desde su instalación.

2.— La elección de los miembros de la Asamblea Constituyente se regirá por las normas que actualmente regulan la elec-

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

57

ción de los Diputados, con las modificaciones siguientes:

a) Las declaraciones de candidaturas deberán hacerse dentro de los quince días contados desde la fecha en que el Presidente de la República convoque a elecciones de constituyentes. Dentro del plazo establecido para hacer declaraciones de candidaturas, dos o más partidos podrán dejar constancia de que constituyen una "combinación electoral" para operar en una o más circunscripciones. La declaración deberán formularla ante la Dirección del Registro Electoral los Presidentes y Secretarios de los partidos pactantes. A los partidos pactantes les está prohibido celebrar combinaciones con partidos ajenos al pacto celebrado o con candidatos independientes.

Los partidos pactantes declararán sus candidaturas en listas separadas. Cada lista podrá contener tantos candidatos como cargos se trata de llenar.

Para determinar los constituyentes elegidos, se tomarán en conjunto los "votos de combinación" y los votos de cada lista, considerando los votos de la combinación como de un solo partido, y se procederá a determinar la "cifra repartidora" de lista, la que indicará el número de candidatos que elige "la combinación de partidos" y los partidos que no han declarado combinación, incluso los independientes. Posteriormente se determinará la "cifra repartidora de combinación" y se asignará a los

partidos integrantes los constituyentes que le correspondan. En cada lista los candidatos elegidos serán aquellos que obtengan las más altas votaciones.

b) La base matemática para determinar el número de representantes a la Asamblea Constituyente que corresponderá a cada circunscripción será el Censo de Población de 1960.

3.— Para su instalación y funcionamiento, la Asamblea Constituyente se regirá por el Reglamento de la Cámara de Diputados, mientras dicta sus propias normas orgánicas.

4.— En el desempeño de sus funciones, los miembros de la Asamblea Constituyente sólo tendrán derecho a cobrar un viático diario equivalente al que corresponde percibir al funcionario público de más alta renta y a que se les restituyan los descuentos que sufran sus sueldos o salarios con motivo de la atención de sus labores en la Asamblea, con cargo al Presupuesto de la Nación.

5.— Los cargos de parlamentario y de miembro de la Asamblea Constituyente son incompatibles.

Artículo 2º.— Se derogan todos los artículos relativos al procedimiento de reforma comprendidos en la Capítulo X de la Constitución Política de la República de Chile".