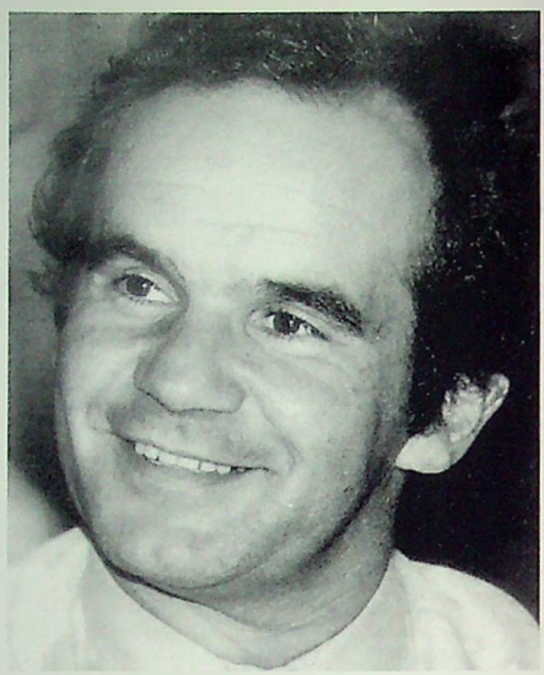
Andrés Allamand Zavala estudió Derecho en la Universidad de Chile, titulándose de abogado en 1979. En 1972 fue candidato, en representación de la Juventud del Partido Nacional, a la Federación de Estudiantes Secundarios de Santiago (FESES). Presidente de la Juventud Nacional Estudiantil (1973). En 1983, formó Unión Nacional; Secretario General (1983-1984) y Presidente (1984-1986) de esa agrupación política. Fundador, Vicepresidente y Secretario General de Renovación Nacional (1987-1990). Desde 1990 se desempeña como Presidente de RN. Expositor en diversos foros y conferencias internacionales sobre la realidad de Chile durante el Gobierno Militar, sobre el proceso de transición a la democracia y sobre el futuro de la centroderecha. Vice-presidente de "Pacific Democratic Union" (1995). Miembro del Consejo Consultivo del Foro Interamericano (1990). Subsecretario General de la Unión de Partidos Latinoamericanos (UPLA). Es autor de *No virar izquierda* (1974); *Partidos y Democracia* (1985); *Andrés Allamand: Discursos, Entrevistas y Conferencias* (1989) y *La Centroderecha del Futuro* (1993). Columnista del diario *La Tercera* y de la revista *Ercilla*. Entre 1977 y 1983, integró la selección Chilena de Rugby y en 1982 formó parte de la Selección Sudamericana de este deporte. Como diputado, Andrés Allamand representa al distrito N° 23, Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea.



ANDRES ALLAMAND

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LOS MOLINOS DE VIENTO[1]

I. UN DEBATE SINGULAR

El debate sobre las reformas constitucionales ha tenido características singulares. Pocas veces ha existido en algunos polemistas tan notorio interés por tergiversar los planteamientos de los adversarios. Hasta ahora, en una materia donde debiera primar la argumentación se ha impuesto la consigna; en un ámbito donde debieran prevalecer las ideas, han predominado las caricaturas.

Al mismo tiempo, la confusión ha estado presente. Y a ella ha contribuído el ritual de las reformas: reformas originales del Gobierno que son rechazadas por Renovación Nacional; me refiero a reformas reformuladas por el Gobierno, que han acogido materias y algunos contenidos planteados por parlamentarios de Renovación Nacional. Tal hecho constituye objetivamente un nudo que es necesario desatar.

Al mismo tiempo no han faltado los que han planteado alineamientos perversos y maniqueos. Se ha expresado, por ejemplo, que "los leales al Gobierno militar deben rechazar las reformas; sólo los desleales las impulsan". ¿Y si ése hubiera sido el razonamiento en 1989, cuando se llevaron a cabo las primeras reformas? También suele decirse que "si las reformas le gustan a la Concertación, entonces deben ser malas para la centroderecha". La necesaria conclusión de este último razonamiento es que jamás podrá haber reformas -de ningún tipo- porque para que ellas prosperen siempre se requiere acuerdo del Gobierno y la oposición. Además, la lógica del argumento es simplemente absurda. Conforme a la misma, sólo cabe esperar que la Concertación no haga jamás suya una idea nuestra, porque entonces nos veríamos obligados a abandonarla.

Por último, no ha faltado el recurso elitista: "Son materias muy complejas; sólo los constitucionalistas debieran opinar". ¿Y entonces, para qué convocar a los ciudadanos en plebiscitos sucesivos a aprobar y reformar la actual Constitución?

Ha llegado la hora de despejar la polvareda y empezar a analizar -bajo el imperio de la razón y no de la pasión- las reformas constitucionales actualmente en estudio en el Senado.

II. EL CONTENIDO DE LAS REFORMAS

Las reformas en debate pueden ser clasificadas en cinco grandes grupos.

1. REFORMAS VARIAS

Existe un conjunto de materias, algunas, simples perfeccionamientos técnicos; otras de mayor importancia, en las cuales hay unanimidad acerca de la necesidad de impulsar reformas. Entre ellas se cuentan: a) la incorporación con rango constitucional de los principios de probidad, transparencia y responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas; b) el ajuste de las normas sobre vacancia en el cargo de Presidente de la República; c) reglas varias sobre agilización en el proceso de formación de la ley y calificación de urgencias. Hay otras materias en las cuales se percibe menos acuerdo, pero en las que tampoco hay conflicto. Por ejemplo la recuperación para el Senado de la facultad de ratificar el nombramiento de los embajadores.

En cualquier caso, en estas materias la discusión legislativa debiera conducir a formulaciones jurídicas técnicamente correctas y políticamente impecables.

2. FORTALECIMIENTO DE LAS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Antes de entrar al análisis concreto de esta reforma, tres constataciones y una afirmación. Las constataciones son las siguientes:

a) La corrupción es la peor enfermedad y la más grave amenaza de las democracias contemporáneas;

b) La historia demuestra -y los casos de España, Italia y Francia, lo confirman- que los Gobiernos demócratacristianos-socialistas son muy "receptivos" a este virus y,

c) La sociedad chilena enfrenta fenómenos de corrupción en alarmante aumento.

La afirmación: **Las actuales facultades de la Cámara de Diputados son exiguas.**

La reforma planteada fortalece la facultad de fiscalización de una triple manera:

1) **Establece la obligatoriedad del Gobierno para responder, dentro de un plazo perentorio, a la petición de antecedentes que cualquier diputado individualmente formule.**

2) **Otorga rango constitucional a las comisiones investigadoras y, más importante aún, autoriza para que éstas sean constituidas a petición de la minoría.**

Hoy, para constituir una comisión investigadora de alguna irregularidad gubernamental se requiere el visto bueno de la mayoría gobiernista, lo que por definición es un contrasentido. Es absurdo que los fiscalizados tengan derecho a veto sobre la acción de los fiscalizadores.

3) **Incorpora el mecanismo de la citación obligatoria de los ministros, a fin de responder, en sesión especial, a las interrogantes que se les formulen.**

Tal innovación es un paso gigantesco para avanzar hacia una fiscalización de mérito, reforzar el rol opositor al interior de la democracia y otorgarle un nuevo dinamismo a la relación Gobierno-oposición.

A su turno, la fórmula se aleja del riesgo de la interpelación propia de los regímenes parlamentarios -que entraría en inevitable conflicto con el régimen presidencial chileno-, y adopta los resguardos para impedir que una utilización torcida de la misma pudiera derivar hacia la obstaculización del trabajo del Gobierno.

En resumen: un gran avance obtenido por Renovación Nacional.

Sin embargo, los críticos de las reformas deliberadamente omiten señalar que, hasta ahora, la Concertación siempre se había opuesto al aumento de las facultades de fiscalización para la Cámara de Diputados. Más aún, hasta hace poco el propio Presidente del partido Demócrata Cristiano, Alejandro Foxley, las consideraba "innecesarias".

3. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Tribunal Constitucional -y,en concreto, el conjunto de sus atribuciones-, es un gran aporte de la Constitución de 1980 al adecuado funcionamiento de la democracia. En realidad, su rol es crucial. A él le compete el control de la constitucionalidad de las leyes. En dos palabras, el Tribunal Constitucional es el órgano llamado a impedir que una mayoría parlamentaria legisle transgrediendo la Constitución Política y, en consecuencia, afectando los derechos individuales que ella consagra.

La Concertación siempre había objetado este organismo, aduciendo equivocadamente que se trataba de un "suprapoder" o un "supraparlamento". Tal objeción se ha desvanecido.

La actual reforma mantiene intactas todas y cada una de las facultades del Tribunal Constitucional. La modificación propuesta por RN apunta únicamente al sistema de nombramiento de sus miembros, cuyo objetivo debe ser asegurar un sistema de nombramiento que garantice un alto nivel profesional y la menor presión política de sus integrantes.

¿Cómo se nombra hoy el Tribunal Constitucional?

La Corte Suprema designa -en votaciones sucesivas- tres ministros; el Senado -por simple mayoría- uno; el Presidente de la República -por su sola voluntad- otro; y el Consejo de Seguridad Nacional los dos restantes.

La fórmula, original del senador Miguel Otero, y aprobada y promovida por Renovación Nacional es la siguiente: **La Corte Suprema forma una quina, en que cada uno de sus integrantes requiere haber contado a lo menos con la aprobación de los dos tercios de los ministros de la Corte Suprema. Acto seguido, el Presidente de la República elige un nombre de la quina. Por último, tal nombre debe ser siempre ratificado por los tres quintos del Senado.**

Las objeciones principales a esta fórmula han sido dos:

1) Inicialmente se había pensado en que la Corte Suprema convocara a un concurso público para formar la quina. Tal idea ha sido desechada por inadecuada y engorrosa.

2) También inicialmente, en alguna instancia, se pensó que si el Senado rechazaba los tres primeros nombres de una quina, prevaleciera la opinión del Presidente de la República. Tal sistema objetivamente dejaba al Presidente en condiciones de imponer, a la larga, su voluntad. En razón a lo anterior, el acuerdo del Consejo General de Renovación Nacional establece que **siempre** se requerirá del acuerdo del Senado para el nombramiento de cada uno de los miembros del Tribunal. ¿Y si se rechaza la quina completa? Muy sim-

ple: la Corte Suprema deberá designar una quina mejor.

La verdad es que con las correcciones anotadas desaparecen de plano las principales objeciones que se le han formulado al procedimiento.

También se ha sostenido que la fórmula "despoja a las FF.AA. de una facultad" (la de participar en el nombramiento de dos miembros del Tribunal Constitucional a través del Consejo de Seguridad Nacional) indispensable para cumplir su rol de garantes de la institucionalidad. Sin perjuicio de que abordaremos el tema más adelante, baste señalar por ahora que tal afirmación es equivocada.

Para demostrar lo anterior, basta un sólo argumento: ni la Comisión Ortúzar ni el Consejo de Estado, presidido por don Jorge Alessandri, jamás le otorgaron al Consejo de Seguridad Nacional participación alguna en el nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional. Es evidente que si tal facultad de nombramiento hubiera sido fundamental para cumplir el rol de garantes, los organismos que estudiaron la Constitución no habrían incurrido en una omisión de marca mayor.

En resumen: la fórmula promovida por Renovación Nacional cautela cabalmente el objetivo principal de cualquier sistema de nombramiento antes reseñado. Además, contiene un "doble mecanismo" de seguridad:

El primero es el origen no político de los postulantes, cuya selección se le encomienda a la Corte Suprema. Tal filtro es una primera garantía. El segundo es que cada nombramiento, para prosperar, debe contar con el amplio acuerdo del Senado. En concreto, sin la voluntad de la centroderecha y, por lógica, también de la Concertación, nadie se integrará al Tribunal Constitucional.

Quienes argumentan -pese a todo- que la fórmula fortalece la influencia del Presidente de la República, debieran meditar sobre la influencia presidencial en el actual sistema: un miembro lo designa por si solo. Es indudable que influirá en la designación que le corresponde a la mayoría del Senado. Y otro tanto ocurre en el Consejo de Seguridad Nacional que preside y en el cual ya ha nombrado personalmente a dos de los actuales Comandantes en Jefe y a contar de 1998 le corresponderá reemplazar a los Comandantes en Jefe del Ejército y de la Armada.

Como en el caso de los senadores designados, en esta materia no hay que ser un eximio constitucionalista para saber qué es más conveniente. Simplemente hay que saber sumar dos más dos.

4. CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

La reforma propuesta para el Consejo de Seguridad Nacional por el Consejo de RN es una de las más tergiversadas, probablemente porque muchos de sus detractores se quedaron o han querido quedarse argumentando contra la propuesta original del Gobierno. Tal propuesta establecía:

a) El término del carácter autónomo del Consejo de Seguridad Nacional, transformándolo en un mero ente asesor;
b) el aumento de dos a tres, en el número de miembros necesarios para formular una convocatoria, que ni siquiera obligaba al Presidente de la República;
c) La incorporación del presidente de la Cámara de Diputados, alterando el equilibrio de sus actuales miembros;
d) el voto dirimente para el Presidente de la República, que le habría otorgado un rol dominante al interior del mismo.

Tales reformas habrían significado la desnaturalización completa del organismo. A lo más, éste habría conservado una forma con total ausencia de contenido. Pues bien, **todas estas ideas han sido categóricamente rechazadas por Renovación Nacional.**

¿Cuales son, entonces, los cambios?

a. Que la citación, cuando es promovida por dos de sus miembros y manteniendo siempre su carácter obligatorio, deberá efectuarse a través del Presidente de la República en un plazo perentorio.
b. Que, en el futuro, el Consejo de Seguridad Nacional funcione en forma periódica, a lo menos una vez por semestre.
c. Que no sea necesario ganar una votación para que las Fuerzas Armadas y de Orden puedan representar a quien corresponda el quiebre del orden constitucional.

Sin duda que este último cambio es el que ha generado mayor debate. Para precisar bien el punto hay que recordar que actualmente la Constitución autoriza al Consejo de Seguridad Nacional para representar, ante las autoridades respectivas, "su opinión frente a algún hecho, acto o materia que atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o comprometa la seguridad nacional". En concreto, tal formulación implica que los institutos armados deberán, en cada caso, ganar una votación al interior del Consejo para hacer presente su punto de vista. De lo contrario, su opinión se considerará inexistente.

La reforma de Renovación Nacional elimina los acuerdos, pero a cambio garantiza que siempre, a través del Consejo, podrán expresarse las opiniones individuales de sus miembros.

Algunos, no obstante, consideran que la modificación "pulveriza" al Consejo de Seguridad Nacional. Tal razonamiento es equivocado y dista de ser unánime, aún al interior de quienes con mayor fuerza defienden la Constitución de 1980.

En concreto, el Instituto Libertad y Desarrollo, que preside el ex ministro Carlos Cáceres, que dirige el ex subsecretario Cristián Larroulet y en cuyo consejo están: Hernán Buchi, Hernán Felipe Errázuriz, Patricia Matte, Lucía Santa Cruz, Miguel Luis Amunátegui y Rafael Vicuña, es decir, un organismo a quien nadie podría imputarle la aviesa intención de demoler la Constitución, textualmente opina que "esta modificación puede estimarse positiva en la medida que evita que el tratamiento de temas de esta importancia se convierta en un enfrentamiento que deba resolverse en una postura de mayoría, esquema que puede llevar a que ellas se traten muy tardiamente en relación a las funciones del organismo, justamente para evitar esta confrontación o posponerla hasta que sea irreversible".

El Instituto Libertad y Desarrollo agrega que "en cierta medida se logra una suerte de mayor soltura para que los miembros del Consejo puedan tratar estos tópicos y hacer llegar sus opiniones a las instituciones antes indicadas de manera sencilla y oportuna".

Y concluye afirmando que "en este sentido (esta reforma) podría estimarse un perfeccionamiento de la Carta Fundamental".

5. SENADORES DESIGNADOS

La última de las reformas es la eliminación de la institución de los actuales senadores designados, una vez que hayan completado su mandato. Hay quienes

El término de la transición podría ser definido como el logro de un mayor grado de abstención de las Fuerzas Armadas en el área de las decisiones políticas.

han sostenido que tal determinación es una "traición"; otros han afirmado que es la antesala de catástrofes inconmensurables. En relación a esta materia, es interesante recordar algunos antecedentes concluyentes:

1) En primer lugar, la centroderecha democrática siempre se ha resistido a aceptar esta institución en forma permanente. La argumentación al efecto, esgrimida en 1986 por don Francisco Bulnes Sanfuentes con motivo de su incorporación a la Academia Chilena de Ciencias Sociales, se mantiene plenamente vigente. En su concepto, la existencia de senadores designados "rompe una tradición profundamente arraigada en la mentalidad chilena y no se adapta a los conceptos democráticos generalmente reconocidos como tales y ni aún al viejo principio de separación de los poderes que es uno de los fundamentos del orden constitucional en el mundo libre".
   Más adelante, el ex senador afirma que "desde luego, no hay razón alguna para que el Presidente de la República designe dos senadores, pudiendo decidir de ese modo la mayoría del Senado, que es por naturaleza un poder independiente del Ejecutivo. Sin necesidad de crear esa anomalía, el Presidente participa protagónicamente en la elaboración de la ley con sus múltiples facultades de colegislador, que le permiten presentar proyectos de ley, hacer indicaciones, participar en su discusión por intermedio de ministros y subsecretarios, recabar urgencias, etc. No es necesario, por lo tanto, que el Presidente designe senadores para hacer oír en el Senado su voz, que tiene tantas y tan poderosas formas de expresión".
   Por otra parte, el destacado constitucionalista señala que "tampoco hay razón ni conveniencia para que la Corte Suprema elija tres senadores pudiendo también decidir la mayoría del Senado. Mezclar en política a la Corte Suprema, con posibilidades de decidir la mayoría del Senado, es sacarla de su rol natural y exponerla a acerbas críticas, con grave mengua del respeto del que debe estar rodeado el más alto Tribunal de la República".
   Finalmente, don Francisco Bulnes concluye argumentando que "peor todavía me parece la designación de cuatro senadores por el Consejo de Seguridad Nacional. Como se ve, cuatro de los miembros del Consejo son las cabezas de las instituciones de la seguridad nacional que, en un régimen normal, deben mantenerse ajenas a la política, sin que existan motivos para que puedan decidir la mayoría del Senado. Además, esos cuatro miembros son designados por el Presidente de la República y están subordinados a él, que es su Generalísimo y también presidente del Consejo. En consecuencia, si los Comandantes en Jefe no acatan la voluntad del Presidente en esta materia se creará una situación peligrosa, con ribetes de insubordinación, y si la acatan, que es lo más probable, el Presidente resultará eligiendo no sólo dos, sino seis de los senadores, lo que le dará en la práctica la seguridad casi absoluta de disponer de la mayoría en el Senado o a lo menos, del tercio más uno que se necesita para imponer los vetos presidenciales".
2) En consonancia con lo anterior, la Comisión Política de Renovación Nacional, en 1989, bajo la presidencia de Sergio Onofre Jarpa, estableció por unanimidad que "todos los miembros del Parlamento deben arrancar su origen de la soberanía popular, debiendo eliminarse las disposiciones que permiten la integración del Senado con miembros no elegidos".
3) La reforma constitucional de 1989 estableció, luego de una negociación directa en que intervinieron los señores Patricio Aylwin, Carlos Cáceres y Sergio Onofre Jarpa, que en caso de vacancia en el período 1989-1997 de los senadores designados, éstos no se reemplazarían, en una señal evidente que nadie estaba pensando en mantener indefinidamente la institución, sino todo lo contrario.
4) El programa de Hernán Büchi de 1989 sobre esta materia textualmente señalaba: "Dejar sin efecto, luego de un período prudencial y estando ya plenamente consolidado el nuevo régimen democrático, el precepto constitucional que establece los senadores designados".

¿Para qué seguir? Es paradojal que algunos confundan la consecuencia con la traición.

En síntesis: la institución de senadores designados es más que controvertible desde el punto de vista de los principios democráticos y su mantención en el tiempo generaría una negativa e inevitable

El ideario político de Renovación Nacional sugiere una mayor capacidad investigadora para la Cámara de Diputados.

politización de la Corte Suprema y de las FF.AA. y de Orden, las que, a través de estos senadores, tendrían siempre en su mano la definición de la mayoría y la minoría al interior de sistema político.

Por último, en términos prácticos y a simple vista, la mantención de los senadores designados le asegura a la Concertación una irremontable mayoría y hegemonía política a contar de 1997 y hasta el año 2005. ¿Habrá que insistir todavía en que no serán iguales los senadores institucionales designados por el general Pinochet a aquellos a los que nombre el Presidente Frei?

III. LAS FUERZAS ARMADAS: ¿GARANTES DE LA INSTITUCIONALIDAD O UN PARTIDO POLITICO MAS?

En el trasfondo de la polémica ha estado presente una pregunta que no debiera soslayarse. Al interior de RN no está en discusión el rol de garantes de la institucionalidad que les corresponde a las FF.AA. y de Orden, el que exige la existencia del Consejo de Seguridad Nacional, la mantención de la inamovilidad de los Comandantes en Jefe, y de la actual Ley Orgánica, que asegura a los miembros de las instituciones armadas una carrera profesional, ajena a intervención política.

El problema está en que hay quienes efectúan una interpretación tan extensiva de tal rol, que transforman a las FF.AA. y de Orden ya no en garantes, sino en actores protagónicos del sistema político, desnaturalizando el papel que les compete en cualquier democracia. En efecto, tal es la línea argumental de quienes afirman que el "mérito" de la Constitución de 1980 fue otorgar a la "Corte Suprema y las FF.AA. un papel importante en instancias políticas" o quienes sin tapujos afirman, por ejemplo, que "hay que mantener los senadores designados para "contrapesar la mayoría política de la Concertación".

Tal razonamiento es fatal para la democracia, insostenible para la centroderecha y, más grave aún, altamente perjudicial para las propias FF.AA. Si admitimos que las FF.AA. están llamadas, en las actuales circunstancias, a "contrapesar" una determinada mayoría, esto es a alinearse con la minoría, habrá que admitir que en otras circunstancias sería igualmente legítimo que éstas se sintieran llamadas a "fortalecer" la mayoría. En ninguna democracia bien concebida ha sido ése el rol de las FF.AA.. Por esa vía, más temprano que tarde se las transforma en un partido político más.

La disyuntiva es simple y la centroderecha no puede seguir "pasando de largo" frente a la misma. Si queremos que las FF.AA. y de Orden sean garantes frente a eventuales quiebres de la institucionalidad, debemos alejarlas y ponerlas por sobre la contingencia política. **Es conceptualmente absurdo y políticamente impresentable pretender que los árbitros sean al mismo tiempo los que jueguen el partido.**

IV. EL COMBATE CONTRA LOS MOLINOS DE VIENTO

A la luz de la argumentación precedente, es claro como el agua que el feroz combate que algunos han librado contra las reformas constitucionales impulsadas por RN es análogo a aquel librado contra los molinos de viento por don Quijote.

Las reformas, lejos de desmantelar la Constitución de 1980, la afianzan.

Hay que entender, de una vez por todas, que bajo los autoritarismos la estabilidad institucional responde a la lógica de la fuerza; pero que en democracia la estabilidad institucional depende de la solidez de los acuerdos y de la amplitud del consenso.

La reforma promovida por RN es un hito trascendental para que en Chile, al igual que en todas las democracias maduras, tengamos una Constitución que una y no que divida.

Del mismo modo, el acuerdo constitucional debiera gestar un nuevo escenario político en que queden atrás los temas del pasado. Una agenda del futuro, con temas predominantemente económico-sociales, debiera reemplazar a los actuales temas político-institucionales. En consecuencia, el corazón del debate público debiera orientarse a reimpulsar la estancada modernización de Chile.

El Consejo General de RN, con notable transparencia, que muy pocos partidos pueden exhibir, ha dado un gran paso adelante. Nadie ha renunciado al legado constitucional del Gobierno militar. Sólo se ha abandonado la fosilización que a algunos complace, para impulsar una proyección más inteligente y visionaria del mismo.

Del Consejo General emerge una centroderecha que es alternativa de Gobierno. Una centroderecha con fe en sus ideas, vocación de mayoría y sin ningún temor a la democracia.

NOTA

[1] Este documento fue redactado en noviembre de 1995.