



HERMOGENES PEREZ DE ARCE

REFORMAS CONSTITUCIONALES Y MONOPOLIO PARTIDISTA

Hermógenes Pérez de Arce Ibieta es Licenciado en Ciencias Jurídicas, abogado, periodista y egresado del programa de Magister en Economía de la Universidad Católica de Chile. Diputado por Santiago en 1973. Durante treinta años ha sido columnista de *El Mercurio* de Santiago. Autor de varios textos sobre temas políticos y económicos.

Hasta diciembre de 1992, el señor Pérez de Arce se desempeñó como Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Finis Terræ.

PERFECCIONAMIENTO Y DESARTICULACION

El fracaso de las llamadas «Propuestas Frei I y II, que proponían variadas reformas a la Constitución, dejó de manifiesto un hecho curioso. Había acuerdo sobre diversas modificaciones que eran unánimemente estimadas como necesarias, pero que no desarticulaban el sistema constitucional: probidad y transparencia en la función pública, solución al caso de vacancia en el cargo del Presidente de la República, fiscalización parlamentaria y agilización de procedimientos

legislativos. Sin embargo, ninguna de ellas fue aprobada, porque la mayoría de la Concertación quería presionar con un «todo o nada». Si no se aprobaban otras reformas, que si desarticulaban por completo la institucionalidad vigente -supresión de los senadores designados, debilitamiento del Consejo de Seguridad Nacional y centralización en manos de autoridades políticas de la designación de los miembros del Tribunal Constitucional-, no admitía ninguna.

Resultó revelador, pues, que el verdadero fin perseguido con las «Propuestas» era alterar la estructura básica de los

contrapesos de poder contemplados en la institucionalidad, que impiden el monopolio partidista, y no sólo introducir perfeccionamientos a la Carta.

SENADORES DESIGNADOS

Recogiendo una experiencia interna importante, y los anhelos expresados por dos Presidentes de la República de este siglo -don Arturo y don Jorge Alessandri-, la Carta de 1980 incorporó una fórmula que, con variantes diversas, existe en numerosos países democráticos: la diferen-

ciación entre la Cámara Alta y la Baja del Parlamento y la incorporación a la primera de un grupo de miembros sin origen político ni electoral.

A ese efecto, se proveyó en la Constitución que nueve senadores fueran designados y que, además, llegaran a esa función por derecho propio los ex Presidentes de la República que hubieran desempeñado el cargo por lo menos seis años.

Corresponde designar tres senadores a la Corte Suprema (dos de sus ex miembros y un ex Contralor General de la República); dos al Presidente de la República (un ex ministro de Estado de un Gobierno anterior y un ex rector universitario); y cuatro al Consejo de Seguridad Nacional (un ex Comandante en Jefe de cada rama de las Fuerzas Armadas y un ex General Director de Carabineros).

Muchos sospechamos que el principal y más urgente móvil de algunos partidos para promover la supresión de estos senadores era la necesidad de contar con mayores cupos para satisfacer aspiraciones de llegar al Senado de miembros o dirigentes suyos, para los cuales no hay cupos suficientes. Por cierto, los dirigentes y parlamentarios que impulsan estas reformas no reconocen ese móvil, y sostienen que ellas persiguen democratizar la Cámara Alta, suprimiendo a los miembros de ella que no sean de elección popular directa.

1. EJEMPLO DE OTRAS NACIONES

Desde luego, numerosas naciones indiscutiblemente democráticas tienen Senados cuyos miembros no son todos de elección popular directa, sino designados, total o parcialmente. Incluso en un país europeo, Irlanda, la totalidad del Senado es designado. Algo similar acontece en el Reino Unido, donde la Cámara de los Lores es de origen hereditario o por designación a título honorífico, y tiene importantes atribuciones. En fin, en una decena de otras naciones europeas existen diferentes fórmulas de designación del Senado o Cámara Alta, lo cual revela la perfecta compatibilidad de la plena democracia con esta excepción al principio de la soberanía popular¹.

2. EL GOBIERNO RECONOCE SU CARÁCTER DEMOCRÁTICO

Ni siquiera el propio gobierno de la Concertación, que propuso la supresión de los senadores institucionales, considera que la existencia de los mismos sea antidemocrática. El mensaje que acompañó la «Propuesta Frei» expresaba lo siguiente: «... no vulnera los principios democráticos la incorporación al Senado de los ex Presidentes de la República»².

Por consiguiente, con un mínimo de consecuencia, el mismo Gobierno debería reconocer que tampoco vulnera aquellos principios la incorporación al Senado de otros ex altos servidores públicos, por una vía no electoral.

3. MISMO FUNDAMENTO DE OTRAS NORMAS

Si fuera verdad que la razón para suprimir a los senadores designados es el deseo de democratizar la Constitución, por considerar que el Poder Legislativo sólo debe reflejar la voluntad de la mayoría, entonces, con esa misma argumentación, habría que suprimir también de la Constitución todos los quórum especiales y superiores a la simple mayoría absoluta.

Pero, curiosamente, los propios partidarios de la reforma han propiciado normas que contemplan quórum superiores al de la mayoría absoluta para ser aprobadas. Y, desde luego, ninguno de ellos estaría de acuerdo en suprimir los 2/3 para reformar aspectos esenciales de la Constitución, o los 3/5 ó 4/7 para reformar, respectivamente, las leyes interpretativas de ella o las orgánicas constitucionales.

La compatibilidad de estos quórum con el concepto de democracia es universalmente aceptada. Nadie diría que los Estados Unidos de América no son una nación democrática por el hecho de que las reformas a su Constitución tengan que ser aprobadas, en determinadas etapas, por las 3/4 partes de los miembros de una cámara legislativa.

Pues bien, en todos esos casos prevalece la opinión de la minoría sobre la de la mayoría elegida: cuando se exigen dos tercios, quiere decir que la minoría de un tercio más un voto triunfa sobre la mayoría de dos tercios menos un voto.

Normas como éstas están consagradas en los ordenamientos jurídicos democráticos para proveer a un valor muy importante para la subsistencia de la democracia y, también, para el progreso y bienestar de los países: la estabilidad de las normas.

Ninguna nación se puede arriesgar a que una marea electoral que haya podido originar una mayoría transitoria pueda transformar radicalmente el modo de vida, las estructuras básicas o los términos de existencia de la sociedad.

Curiosamente, así como la diferencia que media entre la mayoría absoluta y los dos tercios es, en cifras redondas, 17 por ciento, los actuales senadores designados en la Cámara Alta del Parlamento chileno representan, asimismo, el 17 por ciento de sus miembros. Es verdad que hay una plaza vacante entre ellos (la de un ex Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea) que no ha sido llenada. En todo caso, en este instante, no es menos «antidemocrático-matemáticamente un quórum de 2/3, aceptado por todos, que la institución de los senadores designados, que muchos objetan porque, dicen, tiene ese carácter. En ambos casos existe un 17 por ciento no elegido que puede permitir triunfar sobre la mayoría (la diferencia entre un tercio más uno y la mitad más uno es 17 por ciento).

4. LOS CIUDADANOS CONSERVAN SOBERANÍA

La existencia de senadores designados no impide que cada ciudadano ejerza todos sus derechos democráticos y elija a gobernantes y legisladores. La única limitación a la soberanía popular radicaría, entonces, en que los elegidos por la ciudadanía no dominan completamente la Cámara Alta, sino que una parte de ella es designada por distintas autoridades que, en último término, también emanan de la soberanía popular.

Pero, como bien sabemos, los candidatos por los cuales deben votar los ciudadanos no son elegidos por éstos, sino por los partidos políticos.

En el fondo, lo que la presencia de senadores designados evita no es un pleno ejercicio de la soberanía popular, sino la entrega total del poder en el Senado a los partidos políticos.

En otras palabras, los senadores designados descentralizan o desconcentran

La actual estabilidad constitucional impide la repetición de hechos que sobrepasaron la legalidad vigente y que causaron el quiebre de la democracia en Chile.

el poder político. Como no hay peor enemigo para la democracia que la concentración del poder, aunque sea en los partidos políticos, hay buenas razones para pensar que esta institución, más que hacer excepción a los principios democráticos, los fortalece y les da estabilidad.

Las grandes pugnas históricas, que han tenido peores consecuencias para la tranquilidad interna del país, han sido generadas por diferendos de orden partidista. Un contingente de distinguidas personalidades del quehacer nacional, ajeno a las pugnas partidarias, bien puede ser una herramienta arbitral indispensable para evitar conflictos como los que en el pasado ha generado el monopolio de los partidos en los poderes claves del Estado.

5. LOS DESIGNADORES DE LOS DESIGNADOS

Como se sugirió más arriba, las autoridades que designan senadores no son, tampoco, advenedizas ni autoproclamadas en la función pública, por completo ajenas al veredicto popular. Los ministros de la Corte Suprema designan tres senadores, que deben haber sido a su vez miembros de dicha Corte (dos) u ocupado el cargo de Contralor General de la República (uno).

Para ser ministro del más alto tribunal de la república hay que haber completado una carrera judicial brillante y haber sido designado contando con el respaldo conjunto de la Corte Suprema y del Ejecutivo. Y los Contralores deben haber sido designados por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado. En otras palabras, los «designadores» originarios provienen de la voluntad popular expresada en las urnas.

Del mismo modo, los dos senadores designados por el Presidente de la República no sólo han debido llegar a los más altos niveles de gobierno y de la vida académica, sino que quien les designa es, como antes se dijo, una autoridad investida por el pueblo.

En fin, el Consejo de Seguridad Nacional está formado por dos autoridades



directamente elegidas por el pueblo (el Presidente de la República y el Presidente del Senado) y por cinco que han llegado a sus cargos merced a designaciones hechas, a su turno, por autoridades elegidas por el pueblo: el Presidente de la Corte Suprema, el Contralor General de la República, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros. No se trata, pues, de designaciones por completo ajenas a la voluntad popular, como suele presentarse, sino de personalidades que, en su origen último, han llegado a los cargos que les permiten acceder al Senado en virtud de los mecanismos previstos por el régimen democrático representativo.

De tal modo que estos senadores, además de los ex Presidentes de la República, surgen de expresiones genuinas de órganos democráticos fundamentales. De donde queda de manifiesto el absurdo de considerarlos como un «enclave autoritario» o como una entidad antidemocrática.

6. MÉRITOS PERSONALES

Ese grupo de nueve personas, más los ex Presidentes, conforman un conjunto selecto de individualidades de la más alta jerarquía pública. Todas ellas han llegado a la cúspide de carreras de alta significación ciudadana. Son representativas de los más variados campos del saber y del quehacer cívico: la justicia, la administración, el Gobierno, los cuerpos uniformados y el medio académico.

En su conjunto, constituyen un cuerpo de la más alta calificación, capaz de ponerse por sobre las banderías partidistas

y de ejercer en momentos críticos un papel arbitral capaz de dar cauces de solución a las pugnas a que son tan proclives las colectividades políticas y que en el pasado han ocasionado tan graves trastornos a la vida interna chilena.

Parodiando a Churchill, podríamos afirmar que la política y la legislación son cosas demasiado importantes como para dejarlas entregadas exclusivamente en manos de los partidos.

Las grandes crisis históricas nacionales, que han desembocado en convulsiones cívicas, en el curso de las cuales se ha derramado por chilenos la sangre de otros chilenos, han tenido frecuentemente su origen en la soberbia y el abanderamiento partidista y en las rigideces impuestas por intereses políticos.

Si de algo nos ha de servir la experiencia histórica es para comprender que esas pugnas de tan trágicas consecuencias pueden ser evitadas si, a la hora de la confrontación partidista, permanece ajeno a ella un grupo de personalidades de la más alta significación cívica, que sea capaz de brindar una salida razonable a los conflictos.

LAS REFORMAS AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y AL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

Las otras reformas políticas contempladas en las iniciativas Frei I y II tenían por objeto, en el fondo, suprimir el papel constitucional que cabe a las Fuerzas Armadas y de Orden, en cuanto garantes del

orden institucional.

Un distinguido historiador ha documentado cómo, en el último siglo, en una docena de oportunidades nuestras Fuerzas Armadas han debido intervenir cambiando el curso de los acontecimientos políticos.

La historia nos enseña, pues, que no es conveniente mantener por completo marginados a los cuerpos uniformados de los asuntos de interés público general.

Tomando nota de esa experiencia histórica, los constituyentes de 1980 crearon una válvula de seguridad institucional llamada Consejo de Seguridad Nacional. En este organismo, los más altos jefes uniformados pueden hacer valer sus inquietudes a las autoridades civiles en temas que son atingentes a su misión profesional, como lo son los de la estabilidad institucional, la seguridad interna y la soberanía nacional. En el seno del Consejo pueden hacer ver sus puntos de vista en términos jurídicamente impecables, incluso, si es del caso, con la debida reserva, pero con suficientes facultades para poder convocar al organismo y plantear en él puntos de vista definidos.

Las «Propuestas Frei» han buscado por todos los medios minimizar las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional y diluir el carácter de las observaciones que se formulen en su seno. Pero la consagración de ello constituiría un grave error, tanto desde el punto de vista de la estabilidad institucional como de la tranquilidad de la relación cívico-militar.

Es conveniente que los asuntos que puedan llevar al país a una situación de crisis institucional sean apreciadas en el seno de un organismo jurídicamente establecido, integrados por representantes de los más altos poderes del Estado, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, más el poder contralor y los cuerpos uniformados.

Este mecanismo constituye una válvula de seguridad de la estabilidad institucional, y en lugar de ser debilitado o minimizado, debe ser preservado y respetado.

Además, se trata de una institución que ya durante estos aleccionadores años ha obrado útil y benéficamente por presencia. El hecho de que se sepa que las actitudes de connotación atentatoria contra la institucionalidad ponen en movimiento la autodefensa democrática a tra-

vés de la vigilancia del Consejo de Seguridad Nacional, ha sido y es un disuasivo importante para quienes tengan propósitos desquiciadores o contrarios al orden constitucional y legal.

Las reformas a la integración del Tribunal Constitucional perseguían el mismo propósito minimizador de la autonomía de esa instancia y monopolizador de atribuciones por parte del sector político.

Se pretende entregar las designaciones de sus miembros -que hoy corresponde hacerlas a la Corte Suprema y al Consejo de Seguridad Nacional- al Presidente de la República y al Senado, que seleccionarían un nombre de una quina presentada al primero, para cada cargo del Tribunal Constitucional, por la Corte Suprema.

En el fondo, una vez más, se desea marginar de la participación en la designación de miembros del Tribunal al único órgano constitucional de que forman parte las Fuerzas Armadas y Carabineros, que es el Consejo de Seguridad Nacional.

Pretender marginar por completo del quehacer constitucional a los cuerpos uniformados, que es uno de los propósitos subrepticios de los promotores de estas reformas, constituye un grave error desde el propio punto de vista de la tranquilidad política.

De hecho, los uniformados carecen de todo poder sustantivo en la actual Constitución, pero su presencia como respaldo y garantía de la estabilidad institucional es fundamental para solidificar el respeto al texto fundamental. La única participación directa que les cabe es sólo parcial: la de levantar su voz en el seno del Consejo de Seguridad Nacional, que integran junto a cuatro autoridades civiles, y concordar con éstas en los nombres que han de ser designados como senadores, que son cuatro, y como miembros del Tribunal Constitucional, que son dos.

Pretender suprimir o minimizar esos roles, ya de por sí reducidos, sólo puede explicarse como un revanchismo opuesto a los tan voceados propósitos de reconciliación nacional o, peor aún, como una búsqueda mezquina de poder arbitrario, pues no de otro modo puede interpretarse el deseo de minimizar el papel de los llamados a garantizar el respeto al texto fundamental.

LA VOZ DE LA EXPERIENCIA

Por último, cabe llamar la atención acerca de algo que frecuentemente los políticos profesionales, inmersos en el mar de sus palabras, suelen dejar de lado: los hechos, las experiencias concretas.

Bajo el pleno imperio del articulado vigente de la Constitución el país ha vivido un sexenio de ejemplar estabilidad y tranquilidad política. Si hacemos un examen histórico retrospectivo, es muy difícil encontrar otros periodos que puedan compararse en este aspecto.

Esta civilizada convivencia es el fruto de que ningún grupo monopoliza la totalidad del poder; de que hay fuerzas apolíticas capaces de arbitrar en las pugnas partidistas; de que el texto de la Constitución y de la ley son básicamente respetados y se encuentran protegidos por una garantía solvente; de que hay instancias independientes, ajenas al partidismo, que resuelven los conflictos y que tienen la atribución y la autoridad suficientes como para advertir oportunamente acerca de las asechanzas que se gestan contra la estabilidad y la paz interna; y de que, en fin, los chilenos y los extranjeros que han venido a trabajar e invertir en Chile saben que ninguna marea oportunista ni ningún cambio repentino y transitorio del temperamento cívico, pueden alterar por completo las reglas de la convivencia, de modo que éste es un país en el cual se puede confiar.

Esa confianza fundamental resultaría quebrantada y debilitada si llegaran a prosperar los intentos por desarticular las bases de la institucionalidad que la han hecho posible.

NOTAS

¹ «El Senado en el PRESIDENCIALISMO y el PARLAMENTARISMO» por William Thayer Arteaga, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, 1995, pág. 70.

² Mensaje N° 90-332 del Presidente de la República de octubre 26 de 1995, pág. 6.