

ACERCA DE LA ESTABILIDAD CONSTITUCIONAL Y LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN EN CHILE

EDUARDO ANDRADES RIVAS
Profesor de Derecho Político
Facultad de Derecho - Universidad del Desarrollo

*"...debemos saber a ciencia cierta dónde se sitúa
nuestro pasado a fin de poder conjugarlo atinada-
mente con el momento presente para poder fijar así,
con esperanzas fundadas de éxito, nuestro futuro"*.*

(R.P. Osvaldo Lira Pérez)

INTRODUCCIÓN

Una de las más preciadas bases del orden institucional en un Estado de Derecho reside en la capacidad de sus estructuras jurídicas de acentarse sobre sólidos pilares, que permitan a dicho Estado hacer frente a los múltiples problemas que puede plantear el desarrollo de una sociedad en constante cambio.

Tal capacidad se expresa en el logro de una meta político-jurídica, que algunos denominan "la permanencia" constitucional¹. Con un propósito puramente instrumental nosotros preferimos denominarla la "estabilidad constitucional", con el objeto de aclarar cuáles son los efectos que la misma persigue y examinar enseguida la vinculación que esta idea tiene con los casos y mecanismos de reforma específicos que pueden plantearse en un determinado país, de acuerdo a su particular realidad.

El propósito de esta ponencia es demostrar la difícil pero

*Ver, Osvaldo Lira Pérez, SS.CC. "La tradición", en *Jaime Eyzaguirre, Historia y Pensamiento*, Colección Genio y Figura, Editorial Universitaria, Santiago, 1995, ps. 142 a 172. (172).

¹Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona, 1990, 345.

evidente relación que existe entre ambos (si bien no siempre como efecto y causa) desde un punto de vista histórico-jurídico en Chile².

Es preciso, por tanto, examinar los antecedentes históricos y los datos que se derivan de una tradición más que centenaria, para poder formular conclusiones de una mínima certidumbre acerca de lo que trataremos.

Lo que está en cuestión, en el fondo, puede resumirse en las siguientes interrogantes: ¿Existe una vinculación entre la estabilidad de las normas constitucionales y el uso que se hace del poder constituyente derivado?, ¿Aseguran por sí solos mecanismos de reforma rígidos, la necesaria (y para nosotros deseable) estabilidad constitucional?, ¿O por el contrario, fuerzan salidas extraconstitucionales?, ¿Qué debe esperar el país de los debates políticos que permanentemente plantean la necesidad de cambios a la Constitución?³.

Sólo una vez que se hayan precisado las respuestas de las interrogantes así formuladas, merced a la colaboración de la historia, podremos adelantar algunas consideraciones sobre las relaciones entre la citada estabilidad constitucional y el papel que en su logro plantean las normas sobre reforma de la Constitución para el momento presente.

Dichas conclusiones pueden ser útiles, para Chile, en los momentos actuales en que el debate parlamentario y político gira en torno a la supuesta necesidad de introducir cambios ineludibles en el sistema constitucional. La bochornosa, pero por desgracia, habitual frivolidad con que se encara dicho debate resulta aleccionadora y para nada sorprendente, si se toman en cuenta los antecedentes históricos que este tipo de controversias han despertado en Chile⁴.

²Sin perjuicio de otras experiencias similares que pueden encontrarse con facilidad en el derecho comparado, como el caso de la evolución de la carta de Estados Unidos y sus "enmiendas" o el caso de la evolución constitucional inglesa y de la evolución constitucional en la Francia de la V República.

³Interesantes datos sobre el particular se contienen en S. Carrasco Delgado, *Génesis y Vigencia de los Textos Constitucionales Chilenos* (2ª ed.) Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1983.

⁴Consúltense en *Actas de Sesiones de los Cuerpos Legislativos*, años 1874, 1924, entre otros.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PROBLEMA

La cuestión de los antecedentes históricos del conflicto entre la estabilidad constitucional por un lado, y el uso y eficacia de los procedimientos de reformas constitucionales, por el otro, puede retrotraerse a una experiencia varias veces secular.

En efecto, es posible encontrar este conflicto, ya planteado en la sociedad indiana de comienzos del siglo XVIII. La nueva dinastía reinante en el Imperio Español, la casa de Borbón, personificada en Felipe V y su más grande sucesor, Carlos III, va a significar un profundo cambio en las estructuras políticas y administrativas del anquilosado imperio. El pensamiento racionalista y centralizador del aparato público del nuevo orden gobernante aporta renovadas energías y diseña novedosas instituciones para los reinos de Indias⁵.

Sin embargo, la sociedad americana, que como bien ha dicho un conocido autor, se diseñó para perdurar y no para el cambio⁶, reacciona enérgicamente frente a este intento por imponer una nueva concepción forzada.

Si bien la mayor parte de las nuevas instituciones resulta ser de feliz efecto, tanto para la fortuna de la metrópoli como para las Indias, existen algunas señales que nos permiten concluir que la “estabilidad institucional” (no puede hablarse de Constitución, en el sentido clásico del término) se vio debilitada.

Incluso se ha querido ver en algunas de estas medidas el germen del proceso emancipador de las Indias respecto de la Corona. Al respecto puede resultar útil, para el caso chileno, recordar la experiencia de la expulsión de la orden Jesuita de los dominios Americanos (y en definitiva su disolución por el Santo Padre).

La magna y fructífera labor de años de entrega a la sociedad chilena, realizada por esta orden, no bastó para refrenar los impulsos centralizadores del nuevo poder real. Si bien los cargos que se atribuían a los jesuitas

⁵Entre otras, la modificación de las facultades del Consejo de Indias, el reemplazo de la Casa de Contratación por la Secretaría General de Marina, la creación de dos nuevos virreinos, la intervención en los cabildos de Indias, la creación de intendencias y corregimientos, la ampliación del regalismo sobre la Iglesia, con instituciones como el Recurso de Fuerza o el Tomo Regio.

⁶Octavio, Paz, *Discursos ante la Sociedad Americana de Autores*. Ed. Mac. Persons. Washington. 1987.

no resultaban del todo infundados, al menos en Chile ellos distaban de la realidad⁷.

La consecuencia inmediata de la expulsión va a ser el traspaso del poder económico concentrado por la orden a manos del Estado, y luego de particulares.

Pero se producirán dos efectos más perdurables en el tiempo y del todo perjudiciales, para nuestra naciente sociedad:

- 1) Por primera vez en tres siglos de historia nacional se pone en tela de juicio la autoridad del monarca. Es decir se cuestiona la “justicia” de una decisión emanada del poder del soberano.
- 2) Como corolario, se debilita o al menos erosiona el cuasi sacro sentimiento de adhesión al poder real. La virtualmente inmovible institución de la monarquía es colocada en el banquillo de los acusados.

Fácil es comprobar los desgarros que este tipo de pensamiento va a producir algunas décadas más tarde, al comenzar el siglo XIX. Todo el movimiento independentista tiene sus causas remotas en antecedentes de variabilidad institucional respecto de los que el citado es un simple ejemplo.

Pero si se creyera que los antecedentes resultan demasiado remotos, como para poder extraer conclusiones valederas, basta avanzar un poco en el tiempo para darse cuenta que lo que ilustramos con este sencillo ejemplo responde a un fenómeno mucho más profundo y que arranca de las raíces mismas de nuestra idiosincrasia.

Los casos de las dos grandes Constituciones que han regido al país en su vida independiente, con anterioridad a la actual carta de 1980, son claros ejemplos de lo que decimos:

⁷En lo que toca a otras realidades, las prácticas y excesos de la orden en sus misiones del Alto Paraguay y del Caribe, son ejemplos nada de honrosos para la Compañía, pero en relación con Chile, el panorama resulta distinto. Certestamente han señalado algunos autores, como Francisco Antonio Encina, que con tal decisión llevada a cabo el año 1767 bajo el gobierno del rey Carlos III y su ministro el Conde de Aranda, y concretada en Chile por el gobernador Antonio de Guill y Gonzaga, el país opta por el retroceso consciente y voluntario, al privarse de un agente de promoción cultural y económico de primer orden. Interesantes detalles del proceso de expulsión en B. Bravo Lira, *El absolutismo Ilustrado en Hispanoamérica: Chile (1760-1860) De Carlos III a Portales y Montt*, Editorial Universitaria. Santiago. 1994; consúltese también *400 años de los jesuitas en Chile*. Compañía de Jesús. Santiago. 1994.

EL CASO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1833 Y SUS REFORMAS

No es el propósito de esta exposición entrar en el tema de las circunstancias que marcan la evolución constitucional durante la vigencia de la carta de 1833. Los propósitos de los cambios institucionales han sido descritos abundantemente y coincidentemente por destacados autores⁸.

Sin embargo, resulta interesante, para los efectos de nuestro tema, el reiterar algunos conceptos de notable actualidad.

1) Entre los propósitos declarados del sistema político institucional diseñado por Portales, destaca el de restaurar el prestigio de la autoridad fuerte, reemplazando a la persona del rey por la noción de gobierno fundado en la ley. En alguna oportunidad anterior hemos hablado, coincidiendo con el profesor Bernardino Bravo Lira, acerca del "Renacer del principio monocrático de gobierno"⁹.

Lo que buscaba Portales era, sin más, la restauración de la estabilidad perdida en los azarosos días de la Patria Nueva y de los ensayos constitucionales¹⁰.

Para ello, la Constitución de 1833 diseñó un sistema o régimen político con un claro predominio del ejecutivo (Presidente de la República) sobre el Congreso.

2) Sin duda alguna, la etapa más fructífera de la aplicación de dicha carta fundamental, tanto en realizaciones públicas como en el progreso del país en general, fue la de los llamados decenios, con justicia llamados "los gobiernos más clásicos" de la historia patria¹¹.

⁸Ver entre otros B. Bravo Lira, *Historia de las Instituciones Políticas de Chile e Hispanoamérica* (2ª ed.). Editorial Andrés Bello. Santiago. 1993; del mismo autor, *Régimen de Gobierno y Partidos Políticos en Chile, 1924-73*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. 1986; F. Campos Harriet, *Historia Constitucional de Chile*. (6ª ed.), Editorial Jurídica de Chile. Santiago. 1983.

⁹E. Andrades Rivas, *Notas sobre dos instituciones del Presidencialismo Chileno*, Ponencia presentada a las XXV Jornadas Chilenas de Derecho Público. Valparaíso. 1994.

¹⁰Consultar, Ernesto De la Cruz, *Epistolario de don Diego Portales (1821-1837)* (3 tomos). Imprenta de la Dirección General de Prisiones. Santiago. 1937; A. Guzmán Brito, *Portales y el Derecho*, Editorial Universitaria. Valparaíso. 1988; R. Silva Castro, *Ideas y Confesiones de Portales*. Editorial del Pacífico. Santiago. 1954.

¹¹Gobiernos de José Joaquín Prieto (1831-1841), Manuel Bulnes Prieto (1841-1851), Manuel Montt Torres (1851-1861) y José Joaquín Pérez Mazcayano (1861-1871). Todos durante la primera etapa de la vigencia de Constitución de 1833, denominada la "Fase Portaliana o República Pelucona o Conservadora".

3) ¿Cuáles son las razones de este éxito? Entre otras varias que no es posible tratar aquí, debe destacarse la estabilidad de las normas constitucionales durante casi 40 años. Las instituciones jurídicas del país resultaron perfectamente acordes con las necesidades públicas durante este período.

Ni aventuras caudillistas como el movimiento encabezado por Cruz el año 1851, ni aun la Guerra contra España, van a lograr conmovier en un ápice los fundamentos del orden de derecho del Estado chileno.

Y todo ello porque sucesivos gobiernos valoraron el propósito original de la carta ya aludido en el punto 1) y fueron leales al mismo.

4) Ahora bien, ¿qué papel jugaron en este logro las normas constitucionales sobre reforma constitucional? Bien sabido es que las disposiciones originales hacían difícil, pero no imposible¹², las reformas (de hecho la constitución sería modificada en numerosas oportunidades). A nuestro juicio, precisamente la existencia de estas normas era la que forzaba a las fuerzas políticas activas a buscar que el sistema funcionara, descartando por insostenibles las experiencias revolucionarias (mismas que fueron neutralizadas cuando se presentaron)¹³.

5) La época de los decenios sólo va a encontrar un intento exitoso por alterar la estabilidad constitucional. Este caso resulta interesante, pese a encontrarse casi al término del período, pues destaca en él otra de las características de los políticos nacionales: el permanente y atávico maniobrar en contra de los preceptos constitucionales.

La Ley Interpretativa, dictada en 1865, precepto inspirado en una necesaria revisión de las normas constitucionales sobre libertad de culto¹⁴, va a servir como antecedente para instaurar prácticas que lograrán forzar y torcer algunas de las más claras normas constitucionales.

¿Por qué recurrir al expediente de una ley interpretativa, claramente inconstitucional aún para los esquemas del constitucionalismo clásico? La razón es obvia, porque el *consenso* logrado sobre su conveniencia aconsejaba “eludir” los engorrosos mecanismos de reforma. Ni qué decir que

¹²El texto original de la Carta del 33 requería de dos legislaturas sucesivas y de quórum de aprobación elevados (2/3 de cada cámara). El primer congreso declaraba reformables tales y cuales materias y el segundo procedía a reformar.

¹³Los ejemplos de los movimientos del año 1851 y 1859 son claros al respecto.

¹⁴Ley de 27 de julio de 1865, dictada bajo la administración de José Joaquín Pérez Mazcayano, considerada, por algunos, un período de transición a la siguiente fase de la Constitución de 1833.

al cabo de pocos años esos mismos engorrosos mecanismos fueron incapaces de contener un proceso de mutación mucho más drástico y radical. Por desgracia nuestra tradición abunda en este tipo de ejemplos incluso en nuestros días.

6) Así, cuando la lealtad original de los gobernantes con los propósitos originales de la Constitución sea substituida durante la etapa Liberal o de Gobierno Presidencial de Partido, por otros propósitos, contrarios al manifiesto espíritu del constituyente, se producirán las fisuras que llevarán al quiebre constitucional del año 1891¹⁵.

7) Las transformaciones al sistema constitucional durante los gobiernos de Errázuriz Zañartu, Santa María e incluso Balmaceda, van a socavar los pilares del orden político y prepararán una salida extraconstitucional cuando, precisamente, no sea posible lograr una respuesta dentro del sistema.

Asistimos aquí al curioso fenómeno que hemos dado en llamar la “esquizofrenia política” de los gobernantes liberales. Mientras que por un lado apoyan el desmantelamiento (práctica nada de novedosa) del orden portaliano, apoyados en las proclamas de un orden liberal y democrático; por el otro, una vez en la Moneda advierten la imposibilidad de gobernar sin contar con un ejecutivo poderoso, capaz de doblegar los excesos parlamentarios, por lo que desarrollan las más depuradas técnicas de control electoral que, paradójicamente, estaban destinadas en forma directa a intervenir en la formación de la voluntad popular que se decían partidarios de respetar y fomentar con sus reformas constitucionales¹⁶.

Parece ser que pese a lo odioso que resultara, la Constitución de 1833 respondía mejor a las necesidades del país con sus propósitos y normas originales que con el curioso e híbrido producto logrado por Errázuriz y Santa María.

Esto mismo lo van a reconcer tardíamente tanto Santa María

¹⁵Gobiernos de Federico Errázuriz Zañartu (1871 a 1876), Aníbal Pinto Garmendía (1876 a 1881), Domingo Santa María (1881 a 1886) y José Manuel Balmaceda (1886 a 1891).

¹⁶Las administraciones de Errázuriz y Santa María se vuelven tristemente célebres en cuanto a la creación de mecanismos de “intervención electoral”. Tales prácticas originan una de las más llamativas banderas de lucha de la oposición parlamentarista durante el Gobierno de Balmaceda, que siguiendo la línea de sus predecesores, interviene masivamente en la celebración de los comicios.

(en su famosa carta autobiográfica¹⁷) como Balmaceda (en su fallido proyecto de reforma constitucional, que buscaba restaurar en la hora final, una autoridad presidencial herida ya de muerte por sucesivas reformas que fueron quebrantando el sistema original¹⁸).

Por ello no resulta para nada sorprendente que las fuerzas triunfantes en 1891 se hayan limitado a mantener este curioso esquema pero bajo las formas de un sistema parlamentario. Las reformas de la Constitución en este período no remediarán esta situación anómala; antes bien la mantendrán o acentuarán.

El golpe de gracia para la carta del 33 fue la implantación, aunque no vigencia, en 1924, de una reforma que establecía de derecho un sistema parlamentario de gobierno. Los propósitos de tal enmienda estaban ya tan alejados de las ideas centrales de la Constitución, que ésta no soportó más presiones y cedió ante los embates extrajurídicos de ese año¹⁹.

9) ¿Qué quedaba del otrora poderoso aparato institucional que fuera la envidia de América? Sólo un lamentable despojo privado de toda sustancia, que gracias a la falta de visión de toda una generación de políticos, continuó vigente bajo las versallescas formas del pseudoparlamentarismo hasta el año 1924, cuando se desplomó como el cadáver putrefacto que era desde hacía más de tres décadas.

EL CASO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1925 Y SUS REFORMAS

Aunque los procesos políticos que inspiran la vigencia de la carta de 1925 responden a circunstancias históricas separadas por casi 100 años, las notables similitudes entre ambos casos merecen de una consideración particular.

¹⁷“No puedo dejar a los teorizantes deshacer lo que hicieron Portales, Bulnes, Montt y Errázuriz”. Véase D. Santa María, *Carta autobiográfica, a don Pedro Pablo Figueroa* (8 de septiembre de 1885), en Encina - Castedo, *Resumen de Historia de Chile*, tomo IV. Editorial Universitaria. Santiago. 1982.

¹⁸El proyecto contemplaba la supresión de organismos como el Consejo de Estado y la Comisión Conservadora, que se habían convertido en focos de abierta rebeldía parlamentaria frente a la autoridad presidencial, la extensión del mandato constitucional del Presidente de cinco a seis años y, entre otras, la supresión de las leyes periódicas, mecanismo de presión de las mayorías parlamentarias accidentales sobre el Presidente.

¹⁹La reforma fue aprobada por Ley N° 4.004 de 26 de febrero de 1924.

Si se aprecia con atención, tras las dos constituciones se esconden el genio político de un estadista con una clara visión sobre las necesidades del país. Allí fue Portales, aquí lo es Arturo Alessandri Palma.

1) También en el caso de la carta de 1925 se presenta la imperiosa necesidad, fundada en la esterilidad gubernativa anterior, de restablecer un ejecutivo lo suficientemente poderoso como para hacer frente a los desbordes parlamentarios, y dotado de las facultades privativas que le permitieran gobernar por encima de las pasiones y presiones partidarias²⁰.

Los declarados propósitos de la Carta de 1925 fueron tres:

- a) La restauración del sistema presidencial de gobierno,
- b) Consagración de los derechos “sociales” y;
- c) La separación de la Iglesia y el Estado.

De ellos, el que precisamente importa para los efectos de este ensayo es el primero.

Numerosas disposiciones de la nueva Constitución que vendría a sustituir el calamitoso esquema pseudoparlamentario se inspiran en el propósito bien definido de hacer del Presidente de la República, de nuevo, el gran árbitro de la política nacional.

La supresión de los organismos de intervención parlamentaria como el Consejo de Estado y la Comisión Conservadora, son claras demostraciones de ello. También la limitación y redefinición de los límites de las funciones fiscalizadoras de las Cámaras, la reglamentación de un sistema de clausura de los debates para terminar con la práctica de la obstrucción, etc.

2) La profunda innovación (que, en verdad, no era sino la restauración parcial de un sistema tradicional para el país) planteada por la Carta de 1925 y algunos otros factores de naturaleza propiamente política, van a hacer muy azarosa la tarea de la puesta en vigencia efectiva de la Constitución.

Conocido es el hecho que tal vigencia sólo va a ser posible bajo la conducción del mismo inspirador de la carta, Arturo Alessandri en su segundo gobierno (1932-1938).

Debe tenerse presente que la casi totalidad de las fuerzas políticas organizadas como tales continuaron aferradas al esquema pseudo-

²⁰Conferencia del Presidente de la República, don Arturo Alessandri Palma, pronunciada a invitación del Centro de Derecho, en el Salón de Honor de la Universidad de Chile, el 3 de julio de 1925.

parlamentario hasta bien entrada la década del 40²¹, circunstancia que debiera siempre tenerse presente a la hora de examinar las dificultades de los sucesivos gobiernos constitucionales para imponer sus políticas frente a un parlamento en que los propios partidarios del gobierno de turno incurrieran en conductas reñidas con la naturaleza del régimen presidencial.

3) No puede extrañarnos tampoco que la totalidad de los presidentes de la República, bajo el imperio de la carta de 1925, desde Arturo Alessandri en adelante, denunciaran en sus mensajes presidenciales los excesos cometidos por las mayorías parlamentarias, insistimos, con frecuencia formadas con los votos de los mismos partidarios del gobierno (la similitud con las prácticas del parlamento bajo las administraciones Santa María y Balmaceda resulta notable).

Los abusos en la extensión del dominio legal, la iniciativa legal económica de los congresales, que originaba leyes desfinanciadas y hacía tambalear los presupuestos de la administración pública, el mecanismo extra-constitucional del “pase” de los partidos políticos para los nombramientos exclusivos del Presidente de la República y de sus ministros fueron algunos de los hechos más reiterados y lamentables para el sistema²².

4) Lo anterior no fue obstáculo, sin embargo, para que el régimen presidencial funcionara con ajuste aun durante los años de los gobiernos radicales.

Incluso la primera reforma a la constitución llevada a cabo en 1943²³, facilitó el funcionamiento, pues su finalidad estuvo precisamente

²¹Todavía en la década de 1940 partidos como el Radical y el Conservador propugnaban en sus respectivas convenciones el establecimiento de una fórmula parlamentaria corregida.

²²El problema ya se había planteado en el propio segundo período del presidente Alessandri, cuando el partido radical condicionó su apoyo a la administración a la remoción del gran Ministro de Relaciones Exteriores de la época, don Miguel Cruchaga Tocornal, por ser miembro del partido Conservador. La mantención del principio presidencial que conduce a que el primer mandatario elija libre y soberanamente a sus ministros (secretarios de Estado) costó a Alessandri la salida de los radicales del gobierno.

Además son conocidos los problemas de los mismos presidentes radicales con su propio partido, por la exigencia de éste de determinar los nombramientos ministeriales. No debe extrañar, entonces, que el partido radical haya buscado siempre candidatos en sectores distintos al del presidente, para tratar de influir en las decisiones del futuro mandatario.

²³Aprobada por Ley N° 7.727 de 23 de noviembre de 1943. Privaba a los

centrada en el robustecimiento de la autoridad presidencial, a través de la iniciativa legislativa de los parlamentarios en materias económicas.

Se demuestra, una vez más, que cuando la reforma dice relación con un propósito original de la carta, está lejos de alterar la estabilidad política constitucional, la refuerza y mantiene a lo menos en grados aceptables.

5) A partir de los años cincuenta, los Presidentes de la República comienzan a observar sin lugar a equivocaciones, que el sistema político presentaba grietas, difíciles de ser reparadas a no ser que se interviniese a la Constitución con un proceso de reforma integral, concordante con los objetivos originales de la misma, es decir, reforzar de una vez por todas el sistema presidencial, poniendo fin a los excesos del Parlamento.

Particularmente importantes son los mensajes y respectivos proyectos de Reforma Constitucional de los presidentes Ibáñez y Jorge Alessandri.

6) El primero de ellos, paradójicamente (al haber sido su mayor adversario político), coincide con Arturo Alessandri al indicar que el gobierno presidencial es el único viable en Chile por su tradición y por la naturaleza de sus procesos políticos. A la vez pone en duda el dogma de que la soberanía nacional se exprese por excelencia en las Cámaras, pues señala que es el Presidente el verdadero depositario de la misma, al haber sido elegido por toda la nación. Propone diversos mecanismos para resolver disputas en el caso de conflicto entre el Presidente y el Congreso²⁴.

7) Por su parte el presidente Jorge Alessandri va a ir aún más lejos al formular un proyecto de reforma que reforzaría integralmente la carta de 1925 (y que va a sentar las bases a la postrera reforma de 1970).

Indica el Presidente que la urgencia de reformar la Constitución para restaurar la autoridad presidencial quebrantada por los malos hábitos políticos es la única salida si no se desea llegar a un quiebre constitucional.

Señala que es preciso remediar y completar el sistema de gobierno presidencial con algunas iniciativas que repararán lo que llamó "el

parlamentarios de iniciativa legal en materias económicas, entre otras, para crear nuevos servicios públicos, transfiriendo tal potesta al Presidente de la República. Esta reforma marca el inicio de la progresiva ampliación de la potestad exclusiva económica del presidente, reflejada hoy en nuestra carta fundamental.

²⁴ *Mensaje* del Presidente de la República a la Nación de 21 de mayo de 1955.

pecado original de la Constitución de 1925". La carta establecía un sistema para hacer exigible la responsabilidad a la totalidad de las magistraturas públicas, excepto en el caso de los Parlamentarios. Aquí radicaba la causa de los abusos y excesos ya enunciados y por ello la respuesta debía ser la formulación de un sistema que hiciere posible exigir tal responsabilidad.

No es el propósito de esta ponencia analizar en detalle tal propuesta, nos basta con dejar en claro que el proyecto pretendía robustecer la autoridad gubernativa y poner límites a la gestión del Congreso Nacional²⁵.

8) Desgraciadamente, la cerrada oposición de las fuerzas parlamentarias hizo inviable la aprobación de estos proyectos de reforma y por lo tanto el sistema entró a su crisis terminal.

Sobre este punto, es preciso destacar el papel que juegan sucesivas reformas constitucionales que alejadas de los propósitos originales de la Constitución van a precipitar el colapso del sistema al destruir o al menos poner en jaque la "estabilidad constitucional".

Si se advierte con exactitud, lo que hacen las reformas encaminadas a debilitar o alterar las garantías constitucionales²⁶, propósito claramente no buscado por el Constituyente del año 1925 y más aún incompatible con el ideario político de la carta, es producir los abusos y lesiones a los derechos fundamentales necesarios para completar un clima de permanente desequilibrio político y jurídico.

9) Debido a lo anterior, la ya citada reforma de 1970, llevada a cabo por Ley N^o 17.248²⁷, pese a pretender la restauración del sistema político a un esquema viable y ser en general concordante con los propósitos del constituyente de 1925, por llegar a su aprobación tan tardíamente, no logró la necesaria respuesta y la crisis terminó produciéndose igualmente.

²⁵El proyecto fue presentado al Parlamento el 7 de julio de 1964.

²⁶Nos referimos especialmente a las reformas de los Presidentes Frei y Allende, aprobadas por leyes N^{os} 16.615 y 17.450 de 20 de enero de 1967 y 16 de julio de 1971 respectivamente. Ambas alterarán profundamente la garantía del dominio consagrada en el artículo 10^o N^o 10 de la Carta de 1925.

²⁷Aprobada con fecha 23 de enero de 1970. En virtud de una disposición contenida en su art. 2, rigió para el siguiente período presidencial, es decir la administración de la Unidad Popular. Esta ley recoge parte de las propuestas del mensaje del Presidente Alessandri y del primer proyecto de reforma que Frei Montalva enviara al parlamento con fecha 30 de noviembre de 1964.

10) Cabe preguntarse, ¿qué papel jugaron aquí las normas sobre reforma constitucional? ¿en qué medida apoyaron un sistema de cambio gradual que permitiera hacer frente a los problemas surgidos?

La respuesta es bastante evidente. La Constitución de 1925, que en el orden de la doctrina se ubicaba dentro de las llamadas constituciones flexibles fue modificada con gran facilidad todas las veces que las fuerzas políticas no vieron amenazadas sus “prerrogativas”. Cuando no se contó con su concurso, como en el caso de los mensajes presidenciales examinados, toda reforma, por más que los procedimientos la hicieran teóricamente posible, se encaminó al rechazo²⁸.

Y la salida hubo de plantearse al margen del orden y la ya destruida estabilidad constitucional.

Un mecanismo interesante, para ser usado por el Presidente de la República, fue el Plebiscito (referendum constituyente) introducido en el sistema el año 1970, pero que no alcanzó a ser utilizado²⁹.

11) Nuevamente se presenta la disyuntiva; cuando los actores políticos dejan de apoyar las ideas que se plasmaron en la Constitución, es necesario hacer una de dos cosas: o transformar la Constitución integralmente en algo distinto o prepararse para afrontar una crisis.

La tercera vía, aquella de las reformas incompatibles con los propósitos reflejados en la Constitución ha probado no ser respuesta satisfactoria, pues lo único que hacen es precipitar el colapso sistémico como en 1891, 1924 y 1973.

EXPERIENCIAS ÚTILES PARA EL DEBATE PRESENTE

Nuestro vigente ordenamiento constitucional, vigente en plenitud desde el 11 de marzo de 1990, ha sido inspirado, huelga decirlo, en las traumáticas experiencias del quebrantamiento y colapso político del orden fundado en la carta de 1925.

²⁸La constitución de 1925 contemplaba un mecanismo semiflexible de reforma, que incluía la necesidad de aprobación por mayoría absoluta en ambas cámaras, más la ratificación por el Congreso Pleno.

²⁹El plebiscito es introducido para ser convocado por el Presidente de la República cuando el Congreso rechazare totalmente un proyecto de su iniciativa o en el caso de rechazarse su veto al proyecto de reforma aprobado por el Congreso.

Nadie, por tanto debería sorprenderse (como parece con muchos hoy en día) que la Constitución de 1980 se inspire directamente en las experiencias enunciadas para diseñar un sistema, que de nuevo y por tercera vez establece un sistema presidencial, esta vez mucho más depurado y fundado en el propósito de evitar las malas prácticas del pasado.

El Proyecto del Consejo de Estado, inspirado en gran medida por la experiencia del ex Presidente Jorge Alessandri, ya evidenciaba los ajustes que nuestra constitución presenta hoy en día, y que han servido de base a la estabilidad de las políticas gubernativas de hoy.

La estabilidad constitucional es, por eso, un preciado logro que debería ser mantenido en el tiempo.

Pero precisamente por eso, debemos tener presente cuál ha sido la experiencia en materia de reformas constitucionales desde 1989 hasta nuestros días.

Si es válido nuestro planteamiento en orden a que la estabilidad constitucional se logra más allá de “los consensos” (si sólo duran hasta que alguien los interpreta en forma diferente), en el respeto de los propósitos originales del constituyente, debemos indicar que de las cuatro reformas constitucionales aprobadas hasta la fecha, por lo menos 2 plantean problemas en torno a su compatibilidad con el principio de un presidencialismo corregido o reforzado.

En efecto, la reforma de 1989³⁰, al eliminar del texto constitucional vigente numerosas disposiciones destinadas a reforzar la figura del Presidente de la República, fundada en el supuesto exceso de atribuciones, sentó las bases de algunos problemas latentes hasta hoy, pero no por ello menos peligrosos.

Desaparecieron del texto a lo menos dos instituciones importantes:

- a) El principio de responsabilidad parlamentaria por votar proyectos inconstitucionales (obra del ex Presidente Jorge Alessandri), por lo cual hoy esta práctica puede reiterarse sin sanción alguna, lo que da origen a los abusos ya indicados (de los cuales el proyecto de la Ley de Prensa es sólo un pequeño ejemplo); y
- b) La facultad presidencial para disolver la Cámara de Diputados por una vez en su mandato, con lo que se privó al sistema de un polémico, pero

³⁰La reforma fue aprobada por Ley N° 18.825 de 17 de agosto de 1989 y sometida a ratificación plebiscitaria, que la aceptó por amplia mayoría.

no por ello menos útil instrumento de contención de los excesos parlamentarios.

En 1991 la reforma constitucional que hizo posible el indulto de los delincuentes terroristas, incrementó los poderes presidenciales, pero violando otro de los propósitos originales de la Carta de 1980, el prohibir la arbitrariedad presidencial. Si el Presidente ha de tener más poder, debe usarse con claras limitaciones basadas en el bien común, y esta reforma dista de tener tal exigencia presente³¹.

Pero la reforma que, a nuestro juicio, atenta más contra los propósitos constitucionales de 1980, es la que altera la duración del período presidencial rebajándolo de 8 a 6 años. Fundada en la conveniencia (cuestión por demás discutible) de rebajar el período presidencial por estimarse los 8 años un lapso excesivo, se rompió el otro mecanismo de contención y resolución del bloqueo institucional (junto a la disolución del Congreso), que consistía en la elección conjunta de Congreso y Presidente de la República³².

Así las cosas, hoy por hoy es perfectamente posible que, como en el pasado, tengamos a un Presidente prisionero de mayorías adversas en el Parlamento, que no le dejen gobernar.

¿Por qué se ha producido esto? ¿Acaso los exigentes quórum constitucionales no debieron impedir tal situación? La respuesta es similar a las anteriores: De nada sirven quórum elevados y mecanismos depurados de reforma (que ya fue sustituido en 1989, por el actual) si las fuerzas políticas no comparten los propósitos originales de los constituyentes.

La tremenda y pasmosa frivolidad con que se trató la reforma por parte de todos los parlamentarios, que fue publicada en el Diario Oficial a escasos 7 días de asumir el gobierno al cual afectaría (que fue elegido para un período distinto), demuestra lo peligroso de legislar en estas materias, guiándose por criterios cortoplacistas o de conveniencia política coyuntural.

Así, se da la paradoja que algunos de los propios partidarios de los gobiernos actuales, que en su tiempo celebraron las reformas que acabamos de examinar, pretendan la restauración de algunas de las normas derogadas, como la facultad de disolución del Congreso, por darse cuenta que la

³¹Reforma aprobada por Ley N° 19.055 de 1 de abril de 1991, durante la administración de Patricio Aylwin.

³²Ley de reforma N° 19.295 publicada en el Diario Oficial de 4 de marzo de 1994, esto es, exactamente una semana antes de empezar el gobierno del presidente a que afectaría, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

única forma de gobernar con eficacia es contar con mecanismos que hagan posible la resolución de conflictos entre ambos órganos del Estado (Presidente de la República y Congreso)³³. Ni qué decir que habría sido mucho mejor pensar con mayor detención en las consecuencias de las reformas antes de aprobarlas.

¿Dónde queda entonces la estabilidad constitucional? Obviamente, entregada a la prudencia de los legisladores y gobiernos, que por desgracia, hasta ahora no han exhibido una conducta coherente al respecto, cuando ya no nos asombra ver presentados proyectos de reforma con una frecuencia casi semanal, que aunque no son aprobadas, generan un constante clima de desequilibrio político e incluso jurídico.

Por lo anterior, nos atrevemos a formular la siguiente proposición: la estabilidad constitucional es posible en la medida que los propósitos que, para bien o para mal, inspiraron dichas normas son respetados, seguidos o incluso reforzados por las reformas constitucionales aprobadas por el poder constituyente derivado.

Por el contrario, en la medida que dichos propósitos se vuelven múltiples o contradictorios y tal oposición se expresa en las reformas constitucionales, la estabilidad constitucional se difumina y se sientan las bases para una crisis política difícilmente salvable.

Dicha cuestión debería, al menos, ser considerada por quienes tienen a su cargo la responsabilidad de gobernar y legislar, para evitar tentaciones demagógicas que nada aportan al sistema político que nos rige.

³³Ver J. A. Viera Gallo Quesney, Entrevista de Actualidad política de Claudia Giner R., *Revista Cosas*, edición especial, Santiago, año 18 (Nº 494) 29-08-95, p. 64.