

REPUBLICA DE CHILE



Actas Oficiales de la Comisión de
Estudio de la Nueva Constitución
Política de la República

SESION 355ª, CELEBRADA EN JUEVES 20 DE ABRIL DE 1978

- 1.— Estudio del informe acerca de los preceptos constitucionales relativos al Gobierno y al Tribunal Constitucional. 2266
- 2.— El Presidente de la República; requisitos para el cargo; calificación de las candidaturas; elección por sufragio universal; "segunda vuelta"; duración del periodo presidencial; subrogación, reemplazo y reelección. 2266
- 3.— Atribuciones del Presidente de la República; potestad reglamentaria; decretos con fuerza de ley; indultos particulares. 2278
- 4.— Declaración por el Senado del impedimento para desempeñar el cargo; quórum necesario. 2280
- 5.— Facultad de fiscalización exclusivamente para la Cámara de Diputados; dieta parlamentaria. 2281

Sesión 355ª, celebrada en jueves 20 de abril de 1978.

La Comisión se reúne bajo la presidencia de don Enrique Ortúzar Escobar, con asistencia de sus miembros señores Raúl Bertelsen Repetto, Juan de Dios Carmona Peralta, Jaime Guzmán Errázuriz, Gustavo Lorca Rojas y señora Luz Bulnes Aldunate.

Actúa de Secretario, el Prosecretario don Rafael Larraín Cruz.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara, en el nombre de Dios, abierta la sesión.

A continuación, hace presente que corresponde oír los informes de los señores Bertelsen y Lorca sobre Gobierno y Tribunal Constitucional.

El señor BERTELSEN expresa que la exposición que va a efectuar sobre Gobierno tiene su antecedente en una sesión de la Comisión, en la cual planteó una serie de puntos, de modo que recoge el acuerdo o preacuerdo de ella, pero que respecto de algunos de esos puntos, no suyos, salvará su opinión. En ciertos aspectos, que también indicará, explica que no alcanzaron con el señor Lorca a completar el esquema expositivo, por lo que reflejan su punto de vista personal.

Manifiesta que un régimen presidencial, como el que se quiere establecer, exige radicar en el Presidente de la República la conducción política del país, y, por consiguiente, el capítulo de la Constitución dedicado a este tema debe contener, como el primero de sus artículos, una disposición que establezca que el gobierno del Estado corresponde al Presidente de la República. Agrega que esto es así porque el Jefe del Estado no tiene únicamente a su cargo la llamada función ejecutiva, o sea el desarrollo de las disposiciones legales mediante normas reglamentarias, decretos e instrucciones sino que también le compete lo que la doctrina constitucional denomina gobierno, por lo cual le corresponde adoptar una serie variada de decisiones, llevar adelante actos, ecétera. En síntesis —dice—, esto puede explicarse diciendo que debe determinar, dirigir y coordinar la política general del país, lo que se manifiesta tanto en actividades a veces legislativas, otras propiamente de gobierno, algunas de índole ejecutiva, internacionales, de defensa etcétera. Por eso, cree que es mejor hablar de Gobierno y no de Poder Ejecutivo.

El señor ORTUZAR (Presidente) acota que tal vez en el memorandum habría que emplear la palabra "Ejecutivo", diciendo que más propiamente es Gobierno.

El señor CARMONA hace presente que, aunque comparte el criterio de la Comisión, el Presidente no debe ser solamente un Jefe de Gobierno.

Sostiene que el Primer Mandatario debe asumir las funciones de Jefe de Estado y transformarse en una especie de árbitro y no sólo en jefe político de Gobierno. En cuanto a la conducción de las relaciones exteriores, es partidario de otorgarles fisonomía especial, con cierta participación del Senado. Considera que el Consejo de Seguridad

Nacional contribuye a acentuar esa característica muy especial de Jefe de Estado, y, por último, expresa que es necesario consignar que el Presidente de la República debe velar por el imperio de la Constitución y el respeto a las leyes.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que habrá plena coincidencia en cuanto a que el Presidente de la República es y debe seguir siendo un Jefe de Estado.

El señor GUZMAN observa que lo más práctico sería colocar tal título en la Constitución, en lugar de "Jefe Supremo de la Nación".

El señor BERTELSEN prosigue su exposición señalando que como el Gobierno, en un régimen presidencial, está encabezado por el Presidente de la República, el capítulo correspondiente de la Ley Fundamental debe ocuparse preferentemente de la designación y atribuciones del Primer Mandatario.

Expresa que ésta es la primera materia, después de este artículo cabeza, que debe establecerse y, dentro de ella, los requisitos para ser Presidente de la República.

Especifica que las condiciones para ser elegido Presidente de la República deben consistir en la nacionalidad de origen, en una edad mínima similar a la que exige para integrar el Senado, y en las demás que se fijen para los miembros de esta Cámara legislativa. Explica que lo único que modificó en este punto, respecto de lo acordado o conversado en la Comisión, fue la nacionalidad de origen. Le pareció más fácil decir esto, aparte haber personas que tienen la nacionalidad de origen desde su nacimiento, no obstante haber nacido en el extranjero, en vez de expresar que se requiere haber nacido en el territorio de Chile.

El señor GUZMAN señala que en la redacción deben ser muy precisos para referirse a quienes tienen la nacionalidad en virtud de determinados artículos, a fin de evitar posibles confusiones, aun cuando estima que no hay duda alguna en cuanto a que es nacionalidad de origen toda aquella que no es adquirida.

El señor BERTELSEN señala que la edad mínima, similar a la exigida para integrar el Senado, supone un requisito mayor, pero no una modificación esencial, porque es subir de 30 a 35 años. Indica que "en las demás que se fijen para los miembros de esta cámara legislativa" prácticamente no hay un requisito especial, salvo los que quizá se establezcan, como no haber sido condenado nunca por delito que merezca pena aflictiva; es decir, las condiciones generales de elegibilidad para los cargos de parlamentario.

Destaca que un tema que los ocupó, que conversaron largamente con el señor Lorca y que lo trataron después en la Comisión, fue el establecimiento de requisitos especiales destinados a asegurar la idoneidad de las personas que ocupen la Presidencia de la República, punto que el memorando presidencial invitaba a examinar. Informa que concluyeron en que es muy difícil, por no decir imposible, establecer estos requisitos sin excluir a determinadas personas que estarían capacitadas para desempeñar la Primera Magistratura, a pesar de no reunir dichos requisitos, uno de los cuales podría ser tener una profesión universitaria.

Resalta que la protección de la democracia exige o hace conveniente establecer un procedimiento que permita excluir como candidatos a la Presidencia de la República a aquellas personas que por las ideas que han expresado anteriormente en su vida política o por las actuaciones que hayan tenido, sean un peligro para el régimen institucional, porque, como sería presumible, utilizarían la jefatura del Estado para atacar desde dentro el sistema constitucional, punto en el que Chile tiene una triste experiencia al igual que otros países.

Por ello, sugiere que toda candidatura presidencial deba ser declarada admisible por un órgano competente, que podría ser el Tribunal Constitucional o el Consejo de Seguridad Nacional, de oficio o en consideración de los antecedentes que le proporcione, en el primer caso, el Consejo de Seguridad Nacional y, en el segundo, el Tribunal Constitucional, dejando abierta la posibilidad de que otras personas también puedan presentar antecedentes. Recalca que, en todo caso, este trámite debe ser obligatorio y previo a la inscripción de la candidatura.

El señor CARMONA propone la intervención del Tribunal Calificador de Elecciones, el cual en el caso de posibles dudas, elevaría los antecedentes al Tribunal Constitucional, institución que procedería con el conocimiento del Consejo de Seguridad Nacional. Dice no ser partidario de la actuación directa de este último organismo por estimar que daría la impresión de un tutelaje sobre la vida de la Nación.

El señor ORTUZAR (Presidente) hace presente que aún se desconoce la forma de constitución del Tribunal Calificador de Elecciones. Piensa, no obstante, que si están empeñados en proteger la democracia, es fundamental que los candidatos a la Primera Magistratura sean precalificados en el sentido de que no constituyen peligro para las bases esenciales de la institucionalidad. Estima que si se va a crear un organismo como el Consejo de Seguridad Nacional, por lo menos debería escucharse su opinión en esta materia.

El señor BERTELSEN propone que el director del Registro Electoral, al finalizar el período de inscripciones, envíe la lista de los candidatos al Tribunal Constitucional y al Consejo de Seguridad Nacional, organismos que podrían pronunciarse al respecto en un plazo de 15 días.

El señor CARMONA sugiere que el Director del Registro Electoral convoque al Tribunal Calificador de Elecciones, y que éste, si tiene dudas después de examinar los antecedentes, los traspase al Tribunal Constitucional. Teme que si se exige ese trámite previo de este último organismo, ello podría hacerse valer como antecedente por un Presidente de la República que viole abiertamente la Constitución, aduciendo que ya tiene un certificado de honestidad democrática.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que son dos cosas distintas la legitimidad de origen reconocida por el tribunal y la de ejercicio del cargo, porque si con posterioridad viola manifiestamente la Carta Fundamental, no se puede amparar en el hecho de que en un principio recibió la anuencia del Tribunal Constitucional.

Consulta si el Tribunal Calificador va a solicitar informe al Consejo de Seguridad Nacional.

El señor CARMONA contesta afirmativamente.

El señor LORCA estima indispensable saber cómo va a ser todo el sistema electoral y cuál va a ser la composición del Tribunal Calificador, pues este último, junto con el Tribunal Constitucional y el Consejo de Seguridad, constituyen un verdadero engranaje y debe resolverse en conjunto.

El señor GUZMAN considera que debe distinguirse la exigencia planteada respecto de las candidaturas presidenciales, por una parte, y la disposición de orden general que se acordó adoptar, en el sentido de que personas que contravengan lo preceptuado en el artículo 11 del Acta Constitucional N° 3 pueden ser privadas de su derecho a postular a cargos de elección popular o inclusive a cargos u oficios públicos, por parte del Tribunal Constitucional, cuya atribución en tal sentido es nítida.

Considera que un ciudadano privado de su derecho de postular a cargos de elección popular por parte del Tribunal Constitucional, obviamente también estaría imposibilitado de inscribir su candidatura a la Presidencia de la República.

Agrega que entiende que se trata de poner un requisito adicional a quienes postulen a la Primera Magistratura debiendo someterse a un examen específico para evitar todo el riesgo. Añade que, en su concepto, el órgano más indicado —por lo menos doctrinariamente— es el Tribunal Calificador de Elecciones, previo informe del Consejo de Seguridad Nacional, concordando en que, para dar aprobación a una idea semejante, es necesario previamente conocer la composición del Tribunal Calificador de Elecciones.

—Queda pendiente hasta considerar lo relativo a la composición del Tribunal Constitucional la proposición planteada por el señor Guzmán sobre requisitos para los candidatos a la Presidencia de la República y sobre precalificación de los mismos.

El señor BERTELSEN expresa que con el objeto de proporcionar respaldo efectivo y amplio al Presidente de la República, la mayoría de la Comisión estima que su elección debe verificarse mediante el sufragio universal y directo, estableciendo como requisito para ser elegido la obtención de la mayoría absoluta de los votos emitidos. En caso de no conseguirse esta mayoría, propone resolver la elección mediante la "segunda vuelta" o "segunda votación", realizada dentro de un plazo breve y limitada sólo a los candidatos que hayan conseguido las dos más altas mayorías relativas.

Llama la atención sobre la posibilidad de establecer alguna regla especial para el caso de existir una abstención superior al 50% de los inscritos, situación que a su modo de ver, podría resolverse llamando a nueva elección presidencial con otros candidatos.

El señor LORCA recuerda que, históricamente, en Chile sólo se produce abstención en elecciones parlamentarias y de regidores, y nunca en las presidenciales.

El señor ORTUZAR (Presidente) advierte que con el nuevo esquema constitucional, que posibilite una mayor apertura hacia los sectores independientes, menos existirá esa posibilidad.

El señor CARMONA sugiere como tema de estudio la posibilidad de llamar a una segunda votación en el caso de que la mayoría absoluta del candidato triunfante en la primera vuelta sea inferior al 50% de los ciudadanos inscritos en los Registros Electorales.

El señor LORCA expresa que tal sistema sería un elemento más de perturbación.

El señor CARMONA destaca que tal abstención podría producirse considerando que el chileno, dado su carácter, todo lo deja para una segunda oportunidad.

El señor ORTUZAR (Presidente) estima que una norma de esa especie sería como inducir a la ciudadanía a no votar.

El señor BERTELSEN señala que, en conciencia, lamenta discrepar del resto en un punto tan trascendental como es la elección presidencial, ya que está convencido de que es tal vez la clave más importante del régimen democrático que se establecerá en Chile y que, si queda entregado al sufragio universal teme que sea inevitable el renacimiento de la demagogia con todas sus secuelas, que transformarán cada campaña presidencial en una verdadera "feria electoral", donde se harán las promesas más atractivas aunque irrealizables para convencer al electorado en favor de determinada candidatura. Considera que el sufragio universal en este caso es un peligro para la seguridad nacional y para el orden público económico y cree que no existe capacidad universal para decidir en materia política de tanta trascendencia como ésta, aparte considerar el sistema francés de la segunda vuelta, que se pretende establecer en Chile, como una "ruleta a la francesa" que algún día no resultará. Reitera que no acepta el sufragio universal por considerarlo peligroso para la estabilidad del régimen democrático, fuera de que muchos logros conseguidos hasta el momento se estancarán.

Se declara partidario de elegir al Presidente de la República mediante un sistema radicado en el Congreso, reforzado por delegados de las regiones, o que la elección la hiciera un cuerpo electoral restringido.

El señor ORTUZAR (Presidente) consulta si tal cuerpo electoral sería elegido o no lo sería, ya que, si lo fuera, tendría que ser por sufragio universal.

El señor BERTELSEN responde que sería elegido por sufragio universal. Señala que habría otra solución aunque tan impopular como la propuesta anteriormente, que es la del voto desigual, en que ciertas personas tendrían más de un voto.

Expresa su deseo de que, en la oportunidad en que se dé a conocer el memorándum a la Junta de Gobierno, y con el objeto de dejar salvada su opinión en este punto, se haga ver al Presidente de la República —no en el texto mismo del memorándum, sino, por ejemplo, en un oficio complementario— que un miembro de la Comisión no coincide con el criterio sustentado por ésta al respecto, sin hacerlo público para no producir mayor conmoción.

El señor ORTUZAR (Presidente) manifiesta que cumplirá el encargo del señor Bertelsen en el sentido de hacer presente al Primer

Mandatario su opinión distinta del criterio adoptado por la Comisión al respecto. En cuanto a la proposición, dice no visualizarla desde un punto de vista pragmático, porque el cuerpo electoral tendría que ser elegido, y no comparte el que la elección presidencial sea hecha por el Congreso, en virtud de las razones dadas por el señor Guzmán, por lo cual no ve otra salida que el sufragio universal directo.

La señora BULNES dice haber consultado el tema con distintos profesores de Derecho Constitucional, quienes han coincidido en ser contrarios al sistema de elección directa y partidarios de una elección por el Congreso.

El señor LORCA cree que el señor Bertelsen va más allá y ataca el sufragio universal mismo.

El señor BERTELSEN dice ser contrario al sufragio universal, al menos para la elección de Presidente de la República y, tal vez, para Senadores, y cree que una solución como la puesta en práctica por Brasil, aun cuando es mucho menos democrática y menos aceptable universalmente, garantiza mejor la estabilidad institucional y el orden económico y social del país.

—Se aprueba el sufragio universal y de segunda vuelta para la elección de Presidente de la República, con el voto en contra del señor Bertelsen y la reserva de la señora Bulnes.

El señor GUZMAN, respondiendo a la inquietud manifestada por el señor Carmona en cuanto a una posible abstención masiva del electorado, considera que ella debe ser analizada en el marco de un posible régimen electoral en el cual no necesariamente se conozca en forma precisa el número de inscritos al momento de efectuarse la elección, sobre todo porque ignora si el futuro padrón único electoral podrá indicar el dato exacto de electores inscritos con derecho a voto con suficiente antelación como para que haya claridad sobre ello. Sin embargo, señala que en Chile existe una tradición de participación electoral bastante acentuada en el sistema político lo que demuestra la solidez de la democracia chilena, al revés de lo que ocurre en países como Estados Unidos, que en las últimas elecciones parlamentarias han tenido una abstención de 60% y, no obstante ello, siguen considerando satisfechos de su democracia y con el derecho de dar lecciones al resto de la humanidad. Hace presente que las cifras más altas de abstención electoral en el caso de elecciones parlamentarias en Chile han sido del orden de 30%, por lo que concluye que se trata de hipótesis muy improbables dentro de la vida nacional y que, si llegan a ocurrir, deben servir de advertencia en el sentido de que existe un conflicto con la ciudadanía que debe superarse.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que, si la propia Constitución admite la posibilidad de abstenerse, resulta una contradicción con el principio de que el voto es obligatorio.

El señor BERTELSEN expresa que corresponde ocuparse en tres materias relacionadas entre sí: la duración del Presidente de la República y los sistemas de subrogación y de reemplazo. Recuerda que la opinión mayoritaria de la Comisión consideró conveniente un desempeño de ocho años en el cargo, sin que haya reelección para el período siguiente, extensión que se dirige a permitir una mayor estabilidad po-

lítica y a que se desarrollen los planes del Primer Mandatario en forma completa, pues las campañas electorales suponen una inevitable paralización en lapsos más breves.

Advierte que la opinión pública se ha preguntado en primer término, qué pasaría si se comete una equivocación por un tiempo tan largo.

El señor GUZMAN manifiesta que la sorpresa se ha debido a que no se conocen las razones por las que se adoptó la medida, de manera que el memorándum que se presentará al Gobierno deberá contener los fundamentos de la misma, en concordancia con la disposición relativa al plazo en que los Diputados y Senadores desempeñarán los cargos, todo lo cual tiene por finalidad que en Chile haya elecciones cada cuatro años únicamente, salvo el caso excepcional de que el Primer Mandatario disuelva la Cámara de Diputados.

En cuanto a la posibilidad de cometer una equivocación al elegir al Presidente de la República, hace presente que para ello se estudian determinados arbitrios que impidan que puedan ponerse en peligro las bases esenciales del sistema y que, en último término, existe lo que en doctrina se conoce como el "legítimo derecho de rebelión", para derribar al Mandatario que entra en un conflicto radical con la mayoría del país en términos que hacen imposible la convivencia pacífica, todo lo anterior sin perjuicio de la acusación constitucional.

Opina que es menor la posibilidad de que haya un Presidente mediocre e ineficaz debido a que existirá el procedimiento de la segunda vuelta electoral, que permitirá meditar mejor la decisión que se adopte, y a que el período de ocho años dé tiempo al Ejecutivo para llevar adelante un programa de Gobierno y desarrollar las acciones necesarias para transformar su gestión en un éxito. Agrega que con esto se evita, además, que esté expuesto a permanentes pronunciamientos populares que envuelvan un juicio sobre su cometido, porque sólo habrá una elección al término de los primeros cuatro años, y sostiene que la posibilidad de la reelección sería más grave debido a que convertiría al primer período en una campaña electoral.

La señora BULNES expresa que el plazo de ocho años para la duración del período presidencial se ha determinado en conjunción con otros elementos, tales como el mandato de ocho años para los Senadores, la renovación total de la Cámara de Diputados cada cuatro años, la no reelegibilidad del Presidente de la República y su facultad de disolver la Cámara de Diputados una vez durante su gobierno. En esta perspectiva, teme que al Jefe del Estado se le puedan presentar los más graves problemas políticos si, al verificarse la elección parlamentaria a los cuatro años, no obtiene la mayoría que esperaba y se encuentra ante una Cámara de Diputados adversa, a la cual tampoco podrá disolver, puesto que, si lo hiciera, se repetirían las mismas mayorías anteriores. Piensa que la solución se encuentra en fijar el período presidencial en cinco años y en permitir la reelección del Presidente de la República en virtud de que, si fuere reelegido, lo sería con una mayoría favorable en la Cámara de Diputados.

El señor CARMONA manifiesta estar de acuerdo con la proposición de la señora Bulnes y en contra de un período presidencial de ocho años.

El señor ORTUZAR (Presidente) declara compartir plenamente la opinión del señor Guzmán, por las razones que éste ya ha dado y que, por lo tanto, no cree del caso repetir.

No ve ningún inconveniente en el hecho de que, a los cuatro años de su mandato, el Presidente de la República pudiera no contar con mayoría en la Cámara de Diputados, ya que ello no significaría sino que se ha alejado de la opinión pública y que deberá tomar muy en cuenta los resultados de esa elección a fin de introducir en la dirección política de su gobierno los cambios tendientes a interpretarla de modo más fiel.

El señor BERTELSEN afirma que, estableciendo el sufragio universal para su elección, no puede haber la posibilidad de la reelección inmediata del Presidente de la República, porque ésta, a su modo de ver, abriría el cauce a una demagogia incontrastable. Debe tenerse en cuenta, dice, que una Administración no tan imprudente como la de la Unidad Popular puede sostener la economía del país durante cuatro años y obtener buenos frutos para su política demagógica, aunque después sobrevenga el desastre.

El señor GUZMAN juzga tan importante el punto planteado por el señor Bertelsen, que propone que la Comisión adopte previamente, y por separado, una definición acerca de la reelegibilidad presidencial y después resuelva sobre los plazos y sobre el resto del sistema.

El señor BERTELSEN, refiriéndose a la objeción formulada por la señora Bulnes, destaca que, si bien la reelección presidencial dejó buen recuerdo en el país, no debe olvidarse que durante la época de los decenios imperaban condiciones muy distintas de las actuales: no había sufragio universal, el cuerpo electoral era muy restringido, el Presidente de la República ejercía una especie de tutoría y de paternalismo sobre la clase política chilena y era en el hecho "el gran elector", hasta tal punto que prácticamente no había campaña para su reelección y, más adelante, la ciudadanía esperaba que él dijese quién sería su sucesor. En cambio, teme mucho que, en la actualidad, la reelección se diese "al estilo norteamericano".

Explica que la duración de ocho años para el período presidencial tiende, como ya se ha señalado, a lograr mayor estabilidad y eficacia en la acción de gobierno. Por eso, no le parece alarmante que durante su transcurso haya una o dos elecciones parlamentarias, dado que alguna tendrá que haber y lo importante es que ellas no sean frecuentes.

Agrega que no ve inconveniente a la elección parlamentaria, salvo la mitad del Senado, en medio del período presidencial, porque puede servir para indicar al Primer Mandatario si su rumbo es aceptable o no, si su popularidad ha aumentado o disminuido, etc., y reitera su coincidencia con el señor Guzmán en el sentido de que debe darse a aquél una salida para renunciar fácilmente, a fin de evitarle, si lo desea, la incómoda posición de seguir gobernando pese a haber sufrido un quebranto en dicho acto eleccionario.

El señor LORCA hace suyas las razones expuestas para justificar el período presidencial de ocho años. Destaca que en Chile el pe-

ríodo de seis años significó para el Primer Mandatario que durante los dos primeros años podía más o menos gobernar, que en los dos siguientes comenzaba a erosionarse su posición política y que en los últimos le era prácticamente imposible seguir su gestión, pues las presiones de los candidatos de su partido y de la oposición y el país preparándose para el nuevo acto electoral generaban incluso interrupción de la vida económica nacional.

Afirma que alargar el período presidencial constituye un paliativo para la situación descrita, pues franquea al Jefe del Estado un plazo adecuado para desarrollar su programa de gobierno.

La señora BULNES cree que, si hay una elección a los cuatro años, dicho paliativo será relativo, porque la demagogia existirá en igual forma, ya que en esa ocasión el Presidente de la República necesitará más que nunca el triunfo de las tendencias adictas a él.

El señor CARMONA opina que la posibilidad de reelegir al Jefe del Estado y la de no reelegirlo sobre la base de aumentar el período presidencial están íntimamente ligadas. Se declara partidario de la reelección del Primer Mandatario por no gustar de las Constituciones rígidas, que impiden a la nación flexibilidad para resolver crisis que no tienen más solución que la reelección de aquél.

A su juicio, alargar el período presidencial agrava el problema, pues, considerando lo que fue la lucha cuando el mandato del Jefe del Estado era de seis años, es dable imaginar por qué medios se procurará llegar a la primera magistratura de la nación. Añade que el período de ocho implicará una elección parlamentaria a los cuatro, que constituirá la antesala de los próximos comicios presidenciales e imposibilitará la labor del Primer Mandatario durante el resto del período, no por factores relacionados con su gestión, sino por el anhelo permanente de la ciudadanía de formar un Gobierno distinto del que rige sus destinos.

Destaca, por otra parte, que si en determinado instante no se halla qué hacer con un Presidente que ha "clavado" al país por ocho años, las críticas se endilgarán contra quienes hayan permitido esa situación, como lo hace presagiar el hecho de que, ante un anuncio del Presidente de la Comisión sobre la posibilidad de aumentar el período presidencial a ocho años, los ataques se centraron exclusivamente en ese punto. Se declara partidario de un período presidencial de cinco años con reelección del Primer Mandatario.

Ante una consulta del señor Presidente sobre la coincidencia de las elecciones, señala que ella se producirá al establecer un período de diez años para los Senadores.

Concluye recordando que don Jorge Alessandri, a cuyo Gobierno él fue contrario, enfrentado a una elección parlamentaria en medio de su período presidencial, vivió el fenómeno de que, pese a tratarse de un régimen auténtico y realizador entre 1958 y 1961, la ciudadanía votó pensando, no en el Jefe del Estado, sino en cómo se estaban organizando los comicios presidenciales de 1964, lo que determinó que, no obstante estar buscando soluciones para los problemas surgidos en su gestión la gente olvidara éstos y, por no tener al Pri-

mer Mandatario encabezando el acto eleccionario, se pronunciara a favor del candidato o del partido que mejor se acomodara a su gusto.

El señor BERTELSEN pide a los miembros de la Comisión que piensen en los peligros que para la estabilidad institucional podrian presentarse si se reeligiera al Presidente de la República.

El señor CARMONA argumenta que con cerca de seis millones de electores no existirán tales dificultades.

El señor BERTELSEN dice que desconfía mucho del sufragio universal porque abriría el cauce a una demagogia incontenible. Afirma que si hubiera otra forma de elección no tendría inconveniente en aceptar la reelección, pero, en caso contrario, estima que los dos últimos años de gobierno no serían otra cosa que campaña presidencial. Si el período es de ocho años, no cree que la última parte se transforme en una campaña electoral continuada.

Advierte que lo hace dudar un poco la observación del señor Carmona en el sentido de que, cuando no está en juego la elección de Presidente de la República, la ciudadanía se ovida del Presidente, porque entonces los partidos políticos recuperan todo el peso que pueden tener en el electorado, pese a lo cual sigue desconfiando de la reelección. Agrega que, sin embargo, estaría dispuesto a aceptar que el mandato del Presidente de la República durara cinco años, si se quiere, siempre que no fuera reelegido.

El señor CARMONA y la señora BULNES exteriorizan su desacuerdo con esa idea.

El señor GUZMAN pide que se resuelva el punto en forma ordenada. Le parece innecesario reiterar todos los argumentos dados por lo cual se limita a manifestar que está convencido de que si se admitiera la reelección presidencial no sólo se generarían los males provenientes de la demagogia del Presidente de la República, convertido en candidato, sino que su figura, que tradicionalmente en Chile ha tenido una respetabilidad general, por encima incluso de las contiendas políticas habidas durante su gobierno, perdería gran parte de su solidez y su carácter de gran árbitro de los problemas nacionales.

Señala que está cierto de que nunca todas las bondades están del lado de un sistema, y de que cada decisión que se tome en la vida supone ponderar ventajas y desventajas, de manera que no quiere restar validez a los argumentos expuestos. En esa perspectiva, opina que para él las ventajas de la no reelegibilidad siguen siendo muy superiores. Sugiere, por eso, resolver de inmediato este punto porque sin ello se estará operando sobre realidades que se yuxtaponen y que es indispensable ir separando.

Ratifica su posición absolutamente contraria a la posibilidad de la reelección presidencial, cualquiera que sea la duración del período.

El señor ORTUZAR (Presidente) pone en votación la proposición del señor Guzmán, en el sentido de que el Presidente de la República no puede ser reelegido por el período siguiente, la cual es aprobada por 4 votos contra 2.

En seguida, pone en votación el plazo de ocho años, el que también es aprobado por 4 votos contra 2.

Reconoce que hay razones muy valederas en favor de la tesis contraria, que el problema es muy difícil y que seguramente serán objeto de críticas.

El señor CARMONA y la señora BULNES consultan si es posible proponer alternativa.

El señor BERTELSEN hace presente que, existiendo una discrepancia tan fundamental, no sería perturbador incluir la alternativa en el memorando.

La señora BULNES manifiesta que debería consignarse en ese texto porque es un sistema donde todo va concatenado: el Presidente dura cinco años, se elige en forma conjunta con el Congreso Nacional, puede ser reelegido y tiene la facultad de disolver el Parlamento.

El señor LORCA solicita dejar constancia en actas que, sobre todo, están conscientes de las serias argumentaciones dadas en favor de la tesis contraria.

El señor GUZMAN puntualiza que el argumento más fuerte consiste en que en la elección que se verificaría a los cuatro años del período, al no estar en juego la Presidencia de la República, el electorado se desentendería de la necesidad del Presidente de contar con una mayoría parlamentaria, lo cual, a su juicio, podría ser paliado por el sistema electoral que se adopte. Está convencido de que en un sistema proporcional, como el que se conoce, esa realidad tiende a acentuarse y a agravarse, posibilidad que se atenúa o disminuye considerablemente con un sistema que procure, en lo posible, una fórmula de mayoría, y que, por otro lado, comprenda un Senado como el ideado.

Por otra parte, advierte que si el Presidente de la República, sin llegar a la intervención electoral, hace ver a la ciudadanía la importancia que para él reviste la elección, obtendrá apoyo. Además, hace presente que el Primer Mandatario mantendrá su facultad de disolver por una sola vez la Cámara de Diputados.

No se opone a que, en este caso, por ser importante, el memorándum contenga la alternativa apoyada por la minoría de la Comisión, pero estima que, en lo posible, debe evitarse este sistema. Al respecto, recomienda que todas las alternativas que en adelante se acuerde incluir en el memorándum deben ser compactas, cerradas, congruentes, no susceptibles de parcelación.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree conveniente que la Comisión explique, en este tema, la alternativa de minoría.

El señor BERTELSEN no ve motivos, en cuanto a la subrogación del Presidente de la República, para alterar el sistema establecido en Chile en 1833 y en 1925, que dispone, para el caso de impedimento temporal del Presidente de la República la institución de la Vicepresidencia, atribuyendo ésta al Ministro que encabece el orden de precedencia legal o al Jefe de Gobierno o Jefe de Gabinete, si lo hay.

Propone una innovación sobre el sistema de reemplazo del Presidente de la República cuando, por cualquier causa, su período termina anticipadamente, que consiste en no llamar de inmediato a una

elección presidencial, sino en facultar al Senado para designar nuevo Presidente de la República, el cual durará en el cargo hasta la próxima elección general de parlamentarios. Dice que el límite de las atribuciones del Presidente de la República designado de esta manera está implícito: si disuelve el Congreso, termina su período. En todo caso, estima indispensable que la Comisión se pronuncie sobre si esta persona, designada Presidente de la República por el Senado, podrá ser elegida para el período siguiente y por sufragio universal, en el mismo cargo.

El señor GUZMAN considera que para ser congruente con la tesis de la mayoría de la Comisión, el Presidente de la República designado por el Senado no debiera participar como candidato en la próxima elección presidencial. Al respecto, destaca que, para evitar que por esta designación se cierre el paso a un posible futuro candidato presidencial, el nombramiento por el Senado se perfeccione mediante la aceptación de quien resulte favorecido.

Ante una consulta del señor ORTUZAR (Presidente), opina que la persona designada por el Senado debiera tener el nombre de "Presidente de la República" y no de "Vicepresidente".

Juzga indispensable que el Presidente de la República acepte el cargo, a fin de precisar que no se trata de una imposición, y, por el interés que esta materia despierta en la opinión pública, sugiere informar que la elección exigirá la mayoría absoluta de los Senadores en ejercicio a favor de un determinado candidato, y que si no se logra en la primera votación, se votará sucesivamente hasta alcanzarla. Piensa que podría también establecerse la mayoría absoluta de los Senadores presentes, y, en el caso de no reunirse en la primera votación, ir a una segunda entre las dos más altas mayorías. Considera, sin embargo, muy improbable que los Senadores se abstengan de participar en una elección de tal naturaleza.

El señor BERTELSEN pone énfasis en que debe exigirse la mayoría absoluta de los Senadores en ejercicio, pues si ésta se ha fijado para las decisiones trascendentales de la Cámara y el Senado, con mayor razón se justifica en esta oportunidad. Anota que si no se llega a un acuerdo, deberá surgir un candidato de transacción.

El señor GUZMAN opina que tal mayoría debe exigirse, en general, para adoptar acuerdos, y advierte que si una minoría se marginara del debate, podría provocar una situación sumamente engorrosa.

El señor BERTELSEN replica que, por tratarse de una minoría, no tiene mayor importancia.

El señor GUZMAN arguye que una minoría que se abstuviera sistemáticamente frente a dos grandes grupos que están tratando de lograr la mayoría, podría impedir que alcanzaran su objetivo, como sucede en Italia con la salvedad de que, por tratarse de un régimen parlamentario, las consecuencias no revisten la gravedad que tendrían en Chile, pues la no elección de un Presidente de la República en el transcurso de dos o tres semanas, podría conducir al sistema al caos. Dice que aceptaría fijar tal quórum para los efectos de adoptar acuerdo, siempre que la votación se efectúe por la mayoría de los miembros presentes, y proceder a votaciones sucesivas en caso de no lograrse en la

primera. No cree que se produzca dispersión debida a que su escaso número favorecerá los acuerdos y se generarán candidaturas.

El señor BERTELSEN indica que, para los efectos del memorándum, basta señalar que la designación del nuevo Presidente de la República la efectuará el Senado, permaneciendo en su cargo hasta la próxima elección general de parlamentarios.

—Así se acuerda.

El señor BERTELSEN estima que, antes de entrar a enumerar las atribuciones más importantes del Presidente de la República, habría que aprobar una norma de carácter general, similar al artículo 71 de la Constitución vigente, que le conceda facultad amplia para dirigir el Gobierno y la administración del Estado —bases del régimen presidencial— y determine la radicación en la Presidencia de la República de las competencias estatales que no están expresamente atribuidas a otro órgano de Gobierno, dependiendo esto último de la existencia o no existencia de un Jefe de Gobierno. Añade que es necesaria una facultad générica para el Presidente de la República, bien sea que en ella se incluya lo que es propio del Jefe del Estado o lo que es privativo del Presidente de la República, como cabeza del Gobierno.

Señala que después de esa facultad générica del Presidente de la República, vendrían las atribuciones específicas, que serían las siguientes: atribuciones relativas al Congreso y a la formación de la ley, donde es necesario consagrar la facultad de designar a parte de los Senadores, la de disolver a la Cámara de Diputados, la de convocar a legislaturas ordinarias y la de participar en la formación de la ley.

Estima indispensable incluir en el artículo 72 de la Constitución la facultad del Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, previa delegación legislativa, con el objeto de evitar lo que ocurrió en la Constitución del 25, donde tal atribución, que califica de muy importante, aparece sólo en la parte relativa al Congreso.

Señala que a continuación habría que referirse a la potestad reglamentaria, donde debe figurar una innovación tan importante como lo es el cambio en la distribución de las materias propias de ley y de reglamento. Añade que en la chilena, como en la mayor parte de las constituciones, se ha seguido el sistema del llamado "dominio mínimo legal", conforme al cual se enumeran una serie de materias que necesariamente deben ser reguladas por ley. Dice que en el resto de las materias es posible tanto la intervención del legislador como de la potestad reglamentaria, campo concurrente donde prevalece por cierto, la disposición de mayor jerarquía, que es la ley. Estima que con ello el campo de actividad del Poder Legislativo llega hasta donde lo desean los legisladores, ya que se puede producir una verdadera "elefantiasis" legislativa cuando por vía legislativa se regule todo, sistema que a su juicio debe cambiar —como sucedió en Francia— y establecerse que el dominio legislativo es máximo y no mínimo, debiendo ser objeto de ley sólo aquellas materias que figuren en una lista taxativa o cerrada. Dice que el resto caería dentro del campo de la potestad reglamentaria, la cual sale fortalecida al limitarse la actividad legislativa únicamente a las materias que, por su importancia para el país y por su carácter general, deban resolverse con acuerdo del Congreso. Añade que el Presidente de la República tendrá como limitantes en su actuación

las atribuciones de otros organismos constitucionales reconocidos y las garantías fundamentales o derechos constitucionales que se reconocen a los particulares. Afirma que habrá dos tipos de reglamentos que conceptualmente pueden distinguirse, aun cuando no sea necesario hablar de ello en la Carta Fundamental, como son los reglamentos autónomos, que regulan materias que no son de ley, y los reglamentos de ejecución, que desarrollan detallan y llevan adelante las disposiciones legislativas, tarea esta última del Poder Ejecutivo, de donde emana su denominación. Agrega que compete también al Primer Mandatario la dictación de decretos supremos de carácter individual y de instrucción, que está consagrado en la Constitución y donde no se proponen modificaciones, como tampoco en las atribuciones de índole judicial.

El señor GUZMAN estima de gran trascendencia la materia, y considera interesante hacer una detallada fundamentación de ella en el memorándum recalcando la congruencia que existen entre ese criterio y la concepción del gobierno moderno en cuanto a ser el conductor de la vida nacional, especialmente en los planos económicos administrativo, internacional y social. Piensa que ésa es una de las innovaciones más trascendentes que se introducen en la nueva Carta, y que se corre el peligro de que pase inadvertida para el grueso público, por lo que considera importante ligarla a lo relativo al carácter de gobierno y no de mero Poder Ejecutivo, como hasta ahora se ha considerado al Presidente de la República.

El señor ORTUZAR (Presidente) recuerda que durante muchos años el legislador penetró abusivamente en el campo de la potestad reglamentaria, lo que viene a reforzar el planteamiento.

El señor BERTELSEN expresa que ésa fue la razón que le llevó a titular su anteproyecto como "Gobierno", y se declara partidario de que el memorándum que se dirija al Presidente de la República lleve en esa parte la misma denominación, y luego explicar que en él se incluye el Poder Ejecutivo tradicional, para resaltar la importancia conceptual, política y práctica que tiene la innovación que se introduce. Cree también necesario el establecimiento de un sistema contencioso-administrativo, pues puede ocurrir que los reglamentos autónomos de los cuales haya tomado razón la Contraloría no pudieran ser reclamados de inconstitucionalidad.

—Se aprueba.

El señor BERTELSEN, refiriéndose a las atribuciones judiciales, indica que no se ha estimado necesario introducir modificaciones, y estima conveniente reabrir debate sobre un punto abordado por el señor Guzmán en cuanto a que el indulto particular debía ser con acuerdo del Senado, respecto de lo cual manifiesta su opinión contraria por considerarlo absolutamente inconveniente, pues el indulto es una atribución propia del Jefe del Estado, y existe toda una tradición en el Derecho Público Occidental que lo confirma como una prerrogativa suya y como un derecho de gracia. Cree que si interviene el Senado se estaría llevando al debate público una materia de índole discrecional, o se estaría creando una nueva instancia procesal, con el descrédito del Poder Judicial.

El señor GUZMAN considera el indulto particular como un resabio de tiempos monárquicos que no tiene justificación clara en el ordenamiento jurídico moderno, no obstante que en algunos casos puede ser un instrumento útil y adecuado para solucionar problemas específicos. Añade que como sería muy fuerte suprimirlo, y considerando su utilidad, preferiría establecer un procedimiento que impida el abuso por parte del Ejecutivo, sobre todo cuando dicho instrumento está referido a la facultad de expresión de los medios de comunicación social. Recuerda que en el pasado se produjo un contubernio entre el Gobierno y periodistas de determinados medios, quienes luego de ser procesados y condenados por los tribunales, fueron inmediatamente indultados por el Jefe del Estado, con grave daño para el país. Sin embargo, estima comprensible su existencia en el caso de la pena de muerte, de naturaleza irreversible, que puede ser conmutada por la de presidio perpetuo, caso en el cual la Corte respectiva, junto con condenar al sujeto, señala si éste es digno o no es digno de clemencia para que el Presidente de la República conmute la pena por razones humanitarias. Le parece grave, en cambio que el Jefe de Estado por sí y ante sí acoja la petición de un condenado por delitos que pueden afectar la honra de las personas, su propiedad y hasta su integridad física, y haga prácticamente ineficaz la acción de un tribunal.

El señor LORCA sugiere restringir la facultad de indulto a determinados casos.

El señor ORTUZAR (Presidente) cree que una manera de restringirlo consiste en que la ley cree una comisión de indultos, como la que existe hoy día, cuyo informe favorable permitiría conceder el beneficio.

El señor BERTELSEN sugiere que podrían señalarse, también, los delitos no susceptibles de esta medida e imponerse la prohibición de que una persona sea indultada más de una vez por el mismo tipo de infracciones.

El señor ORTUZAR (Presidente) dice estar de acuerdo con el señor Guzmán en que esta facultad no puede tener un carácter discrecional y piensa que la mejor forma de ejercerla es en conformidad a la ley, dejándose constancia en el memorándum del espíritu de la Comisión, pues es difícil suprimirla o consagrar limitaciones en la propia Constitución.

El señor GUZMAN teme que en este caso la ley no se dicte nunca, o bien, que tenga una inspiración completamente distinta. Sugiere que como los indultos particulares deben ser algo excepcional, se obligue al legislador a determinar respecto de qué delitos y penas se admitirá su existencia.

El señor ORTUZAR (Presidente) encuentra buena la idea, porque conduce necesariamente a dictar una ley.

—Se aprueba.

El señor GUZMAN solicita tratar brevemente algunos temas que, a su juicio, son de fácil despacho.

Respecto de la atribución exclusiva del Senado para declarar que un impedimento físico o mental del Presidente de la República es

de tal naturaleza que debe procederse a una nueva elección, hace presente la conveniencia de exigir un quórum calificado, a fin de evitar que esto se convierta en un instrumento de la mayoría para destituirlo. Señala que una posible solución es la de requerir dos tercios de los miembros en ejercicio, o bien, que el Tribunal Constitucional tenga que ratificar el acuerdo del Senado, lo que no sería excluyente con lo anterior.

El señor ORTUZAR (Presidente) prefiere la primera, a pesar de que el Comité había considerado la señalada en segundo término, porque, si el Primer Mandatario en realidad está impedido física o mentalmente, ningún Senador dejará de dar su voto.

El señor GUZMAN, en cuanto al carácter no fiscalizador que debe tener el Senado, opina que debe señalarse en el memorándum, sin perjuicio de estudiar después si se hace lo mismo en el texto constitucional, que en esta rama del Congreso no habrá Hora de Incidentes.

Hace hincapié en que, aunque esto pudiera parecer un asunto de detalle, la verdad es que no lo es en el caso de Chile, desde el momento en que éste fue el medio por el cual se burló el carácter no fiscalizador del Senado, previsto por la Constitución de 1925.

El señor ORTUZAR (Presidente) trae a colación que la reforma constitucional patrocinada por el Gobierno de don Jorge Alessandri proponía agregar al artículo 42 un inciso que decía: "El Senado no podrá en caso alguno fiscalizar los actos del Gobierno y los Senadores no podrán formular ni sugerir observaciones, ni la sala adoptar acuerdos, que impliquen en cualquier forma ejercer tal fiscalización".

El señor BERTELSEN cree necesario decir en el texto constitucional, a lo mejor en el primer artículo relativo al Senado, que éste es Cámara de revisión y no fiscalizadora y hacer referencia a ello en el memorando.

El señor GUZMAN recuerda que en el día anterior se trató el derecho de los Diputados a enviar oficios a las autoridades para solicitar informes sobre diversos puntos e incluso se vio que, si reunían un tercio de los votos a su favor, estas peticiones podían convertirse en actos de fiscalización que exigieran la respuesta del Gobierno. Sobre esa base, consulta a la Comisión si acaso estima o no conveniente que, en el caso de los Senadores, exista el derecho de enviar oficios para solicitar informaciones, sin que esto implique fiscalización, dado que no cree posible legislar sin tener acceso a los antecedentes requeridos para ello.

El señor ORTUZAR (Presidente) observa que contarán con los antecedentes proporcionados por la Oficina de Informaciones del Senado.

El señor GUZMAN, fundado en la importancia de distinguir qué es y qué no es acto de fiscalización, insiste en la necesidad de dilucidar el punto planteado.

El señor BERTELSEN se muestra en desacuerdo con entrar a debatir el tema. Piensa que, llevados por su deseo perfeccionista, los miembros de la Comisión están deslizándose inconscientemente desde lo que debe ser el memorando hacia asuntos de detalle. Advierte que

si este documento contiene demasiadas materias, se distraerá la atención de lo principal a lo accesorio confundiendo a la opinión nacional y al Presidente de la República. Solicita limitarse a fijar ahora los principios generales —en este caso, que el Senado no será fiscalizador— puesto que ya habrá oportunidad, en el texto constitucional, de hacer todas las precisiones que se deseen.

El señor GUZMAN da cuenta de que, en el día anterior, olvidó tratar el punto de la dieta parlamentaria, sobre el cual el Comité sugiere aprobar el artículo contenido en el proyecto de reforma constitucional despachado por la Cámara de Diputados durante el período de don Eduardo Frei, que dice:

“Los Diputados y Senadores sólo percibirán como dieta una cantidad equivalente al sueldo base de los Ministros de la Corte Suprema, y además para gastos de representación y como única asignación complementaria por el desempeño de su cargo, una suma correspondiente al cincuenta por ciento de la dieta”.

Explica que se adoptó ese criterio por considerar que el artículo anterior es más moderado o menos rígido que el propuesto sobre el particular, en la reforma constitucional patrocinada por el Gobierno de don Jorge Alessandri, que limitaba la asignación para gastos de representación a un tercio de la dieta.

—Se aprueba el principio de que los parlamentarios percibirán una dieta equivalente al sueldo base de un Ministro de la Corte Suprema, y, además, una asignación para gastos de representación ascendente al cincuenta por ciento de la misma.

—Se levanta la sesión.

ENRIQUE ORTUZAR ESCOBAR,
Presidente.

RAFAEL LARRAIN CRUZ,
Prosecretario.