

rios públicos que concurren a las sesiones. (Arts. 200 y 201).

En las reuniones del Congreso Pleno, los diputados tienen las mismas atribuciones y deberes que los Senadores, que son los que establece el Reglamento del Senado.

Tiene importancia destacar la norma del Art. 45 de dicho Reglamento, según la cual "después de diez minutos contados desde la hora fijada para abrir la sesión, se llamará a los Senadores (y diputados). Si transcurrido cinco minutos de llamada no hay quórum en la Sa-

la, el Presidente, el que deba hacer sus veces o, en su defecto, el Secretario del Senado, declarará que la sesión no se celebra".

Tengamos presente, por último, que el Reglamento del Senado tiene, en todo caso, carácter meramente supletorio pues la conducción de las sesiones y la forma de producir sus acuerdos deben regirse, originariamente, por las disposiciones de la propia Constitución, cuyo texto y espíritu debe primar en todo caso.

Santiago, Noviembre de 1964.

Hacia la reforma de nuestras instituciones

Con la llegada de un nuevo Gobierno volverá a hablarse de la Reforma Constitucional. Durante la campaña presidencial los candidatos a la Primera Magistratura expresaron su deseo de modificar la Constitución de 1925 y, además, crear nuevas instituciones, haciendo ágil y dinámica una Carta Fundamental que en 1964 está lejos de cumplir los objetivos del Constituyente de 1925 en muchos aspectos; que no guarda relación con las inquietudes económico-sociales de post-guerra y muchas veces ha constituido un freno, incluso a gobiernos que lograron una sustancial mayoría parlamentaria, como el que se fue el 3 de Noviembre del presente año.

En Julio de este mismo año, el Presidente de la República, Sr. Jorge Alessandri Rodríguez sometió al Congreso Nacional una extensa reforma que, en líneas generales y según manifiesta textualmente el Mensaje, lleva en sí la experiencia de seis años de Gobierno de la República. Contendrá errores dicho proyecto, según catedráticos, y faltará el estudio debido, tanto en el aspecto formal, como en la naturaleza de las instituciones que modifica y pone en movimiento, pero nadie podrá negar que también constituye una viva inquietud que, estoy convencido, comparte la gran mayoría de la opinión pública nacional.

CARLOS CRUZ-COKE O.
(Ayudante de Derecho Constitucional)

El envío del proyecto en las postrimerías de su mandato tiene el profundo significado de la filosofía de un régimen que se va. Va a ser —creo yo— el talón de Aquiles del régimen que viene, y con seguridad completará la ideología de poderosos grupos de opinión que se abren paso en el panorama político chileno.

El Seminario de Derecho Público estudió exhaustivamente nuestro Régimen Político en el curso del año 1964. Con el concurso de profesores y ayudantes de la Cátedra de Derecho Constitucional se han elaborado ideas, las hemos sometido a estudio y a interesante discusiones en mesas redondas. Ha expresado, entonces, la Universidad su opinión y en esta inquietud contamos con ciertos derechos para llevar nuestra voz si algún día las modificaciones se hacen realidad.

Por eso, así como ahora se habla de "la época de los cambios", también podríamos ser más casuísticos y decir con el país: "estamos en la época de la Reforma de nuestra Constitución". Pero... —¿cómo se va a realizar en la práctica la mentada Reforma? ¿Quién la va a realizar y por qué medios...?— Desde luego tendremos que partir de ese hecho que es real: la Carta es antigua y necesita un remozamiento. Con espan-

to escuché, a principios de Agosto del presente año, la voz de un profesor de Derecho Constitucional en el foro televisado sobre el proyecto, de Reforma Constitucional del Presidente Alessandri, que sumido en la entelequia de la "supremacía de la Constitución" que describe brillantemente Georges Burdeau en su Tratado de la Ciencia Política y su Manual de Derecho Constitucional, daba una interpretación muy particular al contenido de esa norma y se oponía a las modificaciones más por el hecho de suponerlas que por su propio contenido. Ni yo tengo recuerdo, en París, en aquella parte del curso que seguí con Georges Burdeau, de que esta supremacía significara el anquilosamiento de las instituciones. Mal podría creerlo tampoco, habiéndolo oído disertar en nuestra Escuela de Derecho en 1959, cuando esbozó con acopio de argumentos el significado de las reformas de 1958 a la Constitución Francesa. Después de haber leído su Manual de Derecho Constitucional, cuando contrapone con argumentos decisivos la teoría de la inmutabilidad absoluta de la Constitución, de que fue autor Sieyès a fines del siglo XVIII: "Por fundamental que sea, el estatuto orgánico del Estado no se puede pretender de una inmutabilidad absoluta... "Garantir el estatuto constitucional de las iniciativas intempestivas aparece como la más sabia solución, porque no estaría bien el colocar obstáculos demasiados sólidos contra las eventuales transformaciones de las concepciones políticas. Después la resistencia será grande y, además, se corre el riesgo de exasperar la voluntad de reforma que llevará adelante la Revolución si ella no puede triunfar por las vías legales". (1)

Superado el problema teórico nos enfrentamos a los artículos 108, 109 y 110 de nuestra Carta Constitucional, los que llenan el Capítulo X, titulado exactamente "Reforma de la Constitución". El Art. 108 (2) señala un procedimiento

(1) GEORGES BURDEAU. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Paris Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence. X édition. 1963; La révision des constitutions. Págs. 83 y 89.

(2) Art. 108 de la Constitución Política del Estado: "La reforma de las disposiciones constitucionales se someterá a las tramitaciones de un

que se diluye en la concurrencia de ciertos requisitos formales para hacer expedita la promulgación de las modificaciones. El Art. 109 toca ya el fondo de la eventual enmienda y la posibilidad de disconformidad del Jefe del Estado frente a las modificaciones que ha aprobado el Congreso. Cuenta para ello con un derecho a veto, incluso más restringido que con respecto a las leyes ordinarias:

"Como sabemos, el Jefe del Estado puede aprobarlo o rechazarlo —el proyecto aprobado por la mayoría del Congreso Pleno—; pero, en el proyecto de reforma constitucional la facultad de veto del Presidente es más restringida que en el caso de una ley ordinaria. Según el inciso 1º del Art. 109, "el proyecto sólo podrá ser observado por el Presidente de la República, para proponer modificaciones o correcciones a las

proyecto de ley, salvo las excepciones que a continuación se indican:"

"El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara el voto conforme de la mayoría de los Diputados o Senadores en actual ejercicio.

"Las dos Cámaras, reunidas en sesión pública, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, sesenta días después de aprobado el proyecto en la forma señalada en el inciso anterior, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo, sin mayor debate".

"El proyecto que aprueba la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República.

Si en el día señalado no se reuniera la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará al día siguiente, con los Diputados y Senadores que asistan.

Art. 109 de la Constitución Política del Estado: "El proyecto sólo podrá ser observado por el Presidente de la República, para proponer modificaciones o correcciones a las reformas acordadas por el Congreso Pleno.

"Si las modificaciones que el Presidente de la República propusiere, fueren aprobadas por ambas Cámaras, se devolverá el proyecto al Presidente para su promulgación.

"Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones del Presidente de la República e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación o para que, si éste lo estima conveniente, consulte a la Nación, dentro del término de treinta días, los puntos en desacuerdo por medio de un plebiscito. El proyecto que se apruebe en el plebiscito se promulgará como reforma constitucional".

Art. 110 de la Constitución Política del Estado: "Una vez promulgado el proyecto, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrá por incorporadas en ella".

reformas acordadas por el Congreso Pleno"; no puede rechazarlas totalmente, como tampoco puede proponer ideas nuevas (adiciones) (3).

El Constituyente de 1925 instituye el sistema del plebiscito, que a zanjar las diferencias entre el Congreso Pleno y el Jefe del Estado, y en el Art. 110 incorpora la reforma a la Carta Fundamental en forma definitiva.

La inclusión de un plebiscito o referéndum, (que para algunos autores prácticamente es lo mismo) ha venido a sustituir el engorroso procedimiento de discusión de la enmienda que existía en los Arts. 157 a 159 en la Constitución de 1833, y en teoría representó un avance efectivo. No obstante, en 34 años de vigencia de la actual Carta nunca ha sido necesario el uso de este medio de consulta, (salvo naturalmente la aprobación de la Carta sometida a plebiscito, porque así lo dispuso la Comisión de Reforma) y es lógico que no haya ocurrido. Ninguna de las modificaciones que experimentara la Constitución desde su creación ha afectado en forma tal las instituciones que haya significado un profundo cambio. Quizás la Ley 7.727, de 23 de Noviembre de 1943, que dio vigencia constitucional a la Contraloría General de la República y fundamentalmente privó al Congreso de la iniciativa en los gastos públicos, pudo crear discrepancias, las que felizmente no se produjeron. Las pequeñas reformas posteriores, de los años 1957, 1959 y 1963 no han pretendido otra cosa que dar respaldo constitucional a ciertas materias que en caso alguno representaban una variación del régimen político aun en pequeña escala, o la institucionalización de normas importantes en materia política; sin embargo, el problema no ha dejado de ser latente. Desde 1938 hasta la fecha, cuatro de los cinco Presidentes de la República exigieron cambios sustanciales en nuestra Carta Política, y si comparamos los motivos veremos que estuvieron contestes en que el Ejecutivo está privado de suficientes facultades frente a lo que ha pasado a señalarse como poder omnimodo del Congreso Nacional. Los pro-

yectos y mociones que se pusieron en movimiento fracasaron; el último no llegó, incluso, a discutirse.

Al actualizarse hoy la idea de llevar adelante profundas transformaciones en nuestro Régimen Político me parece advertir que el camino mediante el cual se pretende lograrlo va a finalizar con idéntico resultado que las iniciativas que comentamos. Sin pretender profetizar, en algo tan variable como es la política chilena, violenta un tanto la conciencia suponer que un Cuerpo Colegiado, como lo es el Congreso, va a desprenderse de sus propias atribuciones según el sistema de los Arts. 108 y 109 de nuestra Constitución, o aceptar el imperativo soberano del referéndum con respecto a materias importantes, o la concesión de facultades legislativas, llevando la norma a formar parte de nuestra Carta Constitucional. No parece creíble por muchas razones —ya sean provenientes de la observación de nuestros hábitos políticos o la distribución actual de las colectividades en el Congreso— que se va a aceptar con entereza la reforma. Menos aún en aquellos elegidos en Marzo de 1965, en que los integrantes del grupo mayoritario no se van a desprender así tan fácilmente de aquello que les significó dinero y sacrificio logrado en una campaña electoral, y asediados por oposición de derecha y extrema izquierda. El Constituyente de 1925 creó un sistema complicado de enmienda y no faltarán los más que se asilen a él. Si nace la Reforma Constitucional, va a nacer como una solución de compromiso, (nada bueno en la historia ha nacido del compromiso). Vivimos un momento que no sólo es histórico para Chile sino para América Latina, y cuando se oye decir que la verdad se exige con dramatismo. Si podemos evitar la aprobación de un esquema modificador de nuestra Constitución que va a ser falso, pues no reflejará un efectivo cambio, busquemos otra solución y comenzamos por ese camino el plan de las grandes modificaciones. La realidad psicológica de nuestros políticos nos abruma con una experiencia que es dura y verídica. Es necesario buscar una fórmula constitucional que otorgue en forma fehaciente una posibilidad efectiva de revisión: "Es contrario al cuerpo social el imponerse

(3) MARIO BERNASCHINA G. La Constitución Chilena. Cartilla publicada por la Editorial Jurídica de Chile; año 1957; pág. 138.

leyes que no pueda revocar, más no es contrario a la naturaleza, ni contra la razón que no pueda revocar aquellas leyes con la misma solemnidad que las estableció. He aquí la cadena que es necesario darse para el futuro (4).

Creo, entonces, que sólo una profunda modificación a nuestros hábitos políticos y la devolución al cuerpo social, que indica Rousseau, del derecho a estructurar las bases institucionales de nuestra Constitución Política del Estado, permitirán la eficacia de una Reforma y vigorizar los fundamentos doctrinarios que son necesarios aportar a la Carta y que nuestra época exige.

El referéndum o plebiscito como sistema para lograr la organización de los Poderes Públicos y su remodelamiento viene a ser, en doctrina y en la práctica, un sistema de valor inobjetable, que permite, por una parte, un respaldo soberano macizo y, por la otra, poner en juego ante la ciudadanía los elementos de juicio y la doctrina de los que van a ser Gobierno en un programa político sin el cual parece ilusoria toda transformación social y económica.

Siguiendo a Prelot (5), existen dos sistemas de enmiendas: el primero, de naturaleza representativa o semirrepresentativa, supone ya sea la utilización de las Asambleas existentes o la designación de órganos particulares encargados de cumplir esa labor... (Asamblea Constituyente, Convención, Asamblea de Revisión, etc.). El segundo sistema, llamado de carácter semidirecto, le otorga este derecho al pueblo, actuando como órgano de ratificación e incluso con el derecho de proponer iniciativas, como es el descrito en el Art. 121 de la Constitución Suiza (6) y en el Art. 71 de la

(4) J. JAKUES ROUSSEAU. *Considerations sur le gouvernement de la Pologne*. Citado por MARCEL PRELOT, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*; Collection DALLOZ, 3ª edición; 1963; pág. 218 (Modification et l'abrogations des constitutions écrites).

(5) MARCEL PRELOT, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, pág. 219: Les formes démocratiques de révision.

(6) Art. 121 de la Constitución Federal Suiza indica que una presentación de 50.000 ciudadanos suizos con derecho a voto, pueden reclamar la adopción de un nuevo artículo constitucional, la abrogación o modificación de artículos determinados de la Constitución en vigor, pudiendo vestir esa iniciativa como proposición concebida en términos generales o redactada en detalle.

Constitución Italiana. En Francia actualmente, luego de una interesante discusión doctrinaria, ha prevalecido la tesis del jurista Pierre Lampué y la del Consejo Constitucional, en orden a que de acuerdo con la Carta de 1958 juegan ambos sistemas, ya sea sometiendo el Presidente de la República por intermedio del Primer Ministro el proyecto al Parlamento, o directamente el pueblo a referéndum; igual derecho cuenta la mayoría absoluta de ambas Cámaras, pero actuando en Congreso Pleno. Es así como la Revisión de Octubre de 1962 —elección del Presidente de la República por sufragio universal— fue sometida a referéndum, en circunstancias que la revisión de Marzo de 1964 —duración de la legislatura ordinaria de ambas Cámaras— fue aprobada por el Congreso Pleno reunido en Versalles. (7)

Burdeau (8) al estudiar la iniciativa de revisión constitucional ha distinguido en general tres métodos: a) aquéllos de Ejecutivos particularmente fuertes

(7) Constitución de Francia aprobada por Referéndum de 28 de Octubre de 1958; Art. 11: El Presidente de la República, a propuesta del Gobierno durante los periodos de sesiones a la propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicadas en el Diario Oficial, puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley que se refiera a la organización de los poderes públicos, que entrañe la aprobación de un acuerdo de Comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un Tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiere afectar el funcionamiento de las instituciones".

"Cuando el resultado del referéndum sea favorable a la adopción del proyecto, el Presidente de la República lo promulgará dentro del término señalado en el artículo anterior". (15 días)

Art. 89 de la Constitución Francesa: "La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde concurrentemente al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento".

"El proyecto o la propuesta de reforma deberá ser votado por las dos asambleas en idénticos términos. La reforma será definitiva después de aprobada por referéndum".

"No obstante, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto de reforma será aprobado solamente si se obtiene una mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos. La mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional".

(8) GEORGES BURDEAU. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Págs. 85 y 86, L'initiative de la révision.

que entregan sólo al Gobierno la iniciativa. En la práctica viene a representar el sistema de las dictaduras constitucionales, Ejs. Art. 56 del Senado Consulto del año X (Constitución de la dictadura napoleónica); Constitución de Napoleón III en 1852; b) Constituciones democráticas, que entregan el derecho de revisión sólo al Parlamento, mediante alguna de sus asambleas. Ejs. Constitución Francesa de 1791, de 1848 y de 1946. En este sistema Burdeau indica el llamado directo al pueblo mediante alguna de las Asambleas para ejercitar el derecho de enmienda, y señala como ejemplos la Constitución Francesa de 1793, el Art. 115 de la actual Constitución Suiza, y el de que gozan algunos Estados Federales en Norteamérica; c) Un tercer método lo constituye aquél del equilibrio entre el Ejecutivo y Parlamento, contando ambos Poderes con el derecho e iniciativa. El se encuentra en vigor en la mayoría de las Cartas Constitucionales, casos de la chilena y Francia, ambos ya estudiados. Dentro de este último esquema, indiscutiblemente el teóricamente más democrático, parece el más adecuado que tanto el Ejecutivo como el Legislativo puedan optar por someter el proyecto de enmienda a conocimiento de los cuerpos colegiados del Congreso (Congreso Pleno) o directa-

mente el pueblo, ejercitando el referéndum.

Las razones prácticas y doctrinarias que hemos venido señalando hacen necesario que la Reforma Constitucional recaiga únicamente en los Arts. 108 y 109 de nuestra Carta Fundamental y que indique en ella el procedimiento para hacer efectivo este derecho en forma optativa. Si nos encontramos en presencia de un Nuevo Régimen, él deberá ser el encargado de no sólo señalar profundos cambios sociales, sino que deberá hacer imperar sus ideas, con mayor razón aún frente a nuestra Carta Política, juzgando en última instancia la ciudadanía, consultada democráticamente, si está de acuerdo en modificar nuestra Constitución, actualizar sus disposiciones y llevar al articulado todas aquellas instituciones que la realidad nacional está exigiendo.

Es perfectamente lógico considerar que en todo Gobierno que se instaure habrá un grupo de juristas que tendrán un cabal conocimiento de las modificaciones que son necesarias y, al mismo tiempo, el celo suficiente para que su labor no se frustre en el fracaso o el compromiso. El camino esbozado en este artículo permite remediar ambas situaciones y precave una imprudencia.

Democracia Fetichista y Oligarquía Subrepticia

Ha dicho el profesor Jorge Millas, en un pequeño y admirable ensayo, que muchas ideas están siendo abandonadas como instrumento destinados a hacer inteligible el mundo. A su juicio, ello se debe a un proceso de "fetichización" que las saca de su función natural para hacerlas jugar como objetos anormalmente hipostasiados. Cuando tal cosa ocurre —sostiene el autor— la idea ya no sirve para entender las cosas, porque se ha transformado en cosa ella misma y entonces, en vez de aclararnos el mundo nos lo opaca más (1).

JOSE RODRIGUEZ ELIZONDO

(Ayudante de Derecho Administrativo)

"Sólo si tenemos conciencia de la realidad, en vez de deformarla mediante racionalizaciones y ficciones, podemos cobrar conciencia también de nuestras necesidades reales y verdaderas".

Erich Fromm

Realmente es difícil cuestionar la verdad de tal aseveración. Es difícil dejar de reconocer que hay hombres que viven creando fetiches para ponerse a su servicio. Que hay hombres que, con dramá-

(1) V. Ortega y la responsabilidad de la inteligencia, Ediciones de los Anales de la Universidad de Chile, pág. 8.