

C267 DJG
1989
JG.

DOCUMENTO DE UNIÓN DEMOCRATA INDEPENDIENTE (UDI)
SOBRE EL TEMA CONSTITUCIONAL

SANTIAGO, Enero de 1989.-

El presente documento consta de tres partes.

En la primera de ellas, se sintetiza el punto de vista medular de Unión Demócrata Independiente (UDI) frente a la Constitución de 1980.

En la segunda, se incluyen las proposiciones de reforma a la Constitución Política de la República que Unión Demócrata Independiente (UDI) juzga conveniente y relevante introducir a su texto, en virtud de los argumentos que someramente se reseñan.

En la tercera parte, se fija el criterio de Unión Demócrata Independiente (UDI) frente a ciertas otras sugerencias de enmiendas constitucionales, en los términos que en cada caso ha estimado suficiente para ilustrar su punto de vista al respecto.

I.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA CONSTITUCION

a) Unión Demócrata Independiente (UDI) considera que la Constitución Política de 1980 -en sus orientaciones centrales- es la gran y verdadera reforma constitucional que Chile necesitaba para favorecer una futura democracia eficiente y estable. Ella apunta a superar las fallas o insuficiencias institucionales que facilitaron la destrucción de nuestra democracia por la Unidad Popular, tras varias décadas de estatismo y demagogia que erosionaron seriamente el sistema democrático chileno. Asimismo, la nueva Carta Fundamental contiene importantes innovaciones creadoras, concebidas con sentido de futuro.

b) En tal perspectiva, Unión Demócrata Independiente (UDI):

- * Comparte los valores y principios que definen explícitamente las bases de la institucionalidad chilena.
- * Valora el reforzamiento de los derechos personales y la ampliación de los recursos procesales para hacerlos valer ante tribunales de justicia con pleno imperio.
- * Destaca la configuración jurídica del principio de subsidiariedad como clave de una sociedad libre, opuesta al estatismo.
- * Coincide con los criterios básicos que inspiran la regulación sistemática de los estados jurídicos de excepción, para afrontar adecuadamente las anomalías cívicas.
- * Respalda el fortalecimiento del régimen presidencial para dar gobierno coherente al país, junto a la amplia red de contrapesos que la Constitución establece a fin de evitar los abusos en que las autoridades gubernativas pudieren desear incurrir.
- * Concuera con las normas destinadas a dificultar la demagogia económico-social en la legislación tributaria, en el financiamiento de las leyes, en la política moneta-

ria y en la normativa laboral, con rectificaciones drásticas y precisas a los vicios que la anterior institucionalidad permitió.

* Subraya el acierto con que se define constitucionalmente el papel de las Fuerzas Armadas y Carabineros y con que se regula su ejercicio y se resguarda su profesionalismo.

* Realza la búsqueda de una tecnificación de las decisiones públicas, acorde a las exigencias del mundo contemporáneo.

c) Las reformas constitucionales que Unión Demócrata Independiente (UDI) sugiere, tienden al perfeccionamiento de la Constitución, afianzando las orientaciones centrales descritas, por contraste con aquellas proposiciones de enmiendas constitucionales que buscan el desmantelamiento de la institucionalidad vigente -o la preparación del camino para lograrlo- con el propósito de revertir los criterios básicos en que ella se funda.

Bajo el eufemismo de reformar la Constitución, algunos sectores políticos buscan anular la profunda reforma que encierra el texto constitucional vigente y pretenden restablecer esquemas institucionales sustancialmente idénticos a los que demostraron su agotamiento definitivo en 1973.

d) Unión Demócrata Independiente (UDI) declara su disposición a intercambiar puntos de vista con todos los sectores políticos y sociales democráticos, en el bienentendido que jamás se prestará para favorecer que se destruya la institucionalidad forjada a partir de 1973, ya que tiene el convencimiento de que sólo su consolidación y perfeccionamiento cimentarán una sociedad libre, ética, progresista y justa.

II.- REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE SUGIERE LA UDI

1.- INCOMPATIBILIDAD ENTRE MILITANCIA PARTIDISTA Y DIRIGENCIA GREMIAL

a) Unión Demócrata Independiente (UDI) considera fundamental que las organizaciones intermedias respeten su finalidad y su naturaleza propias, que constituyen el ámbito y el límite para su legítima autonomía. La instrumentalización política de las entidades gremiales o la intromisión de éstas en campos ajenos a los que les son específicos, daña gravemente el recto y armónico orden de la vida social, como Chile lo ha sufrido desde hace largo tiempo.

b) Unión Demócrata Independiente (UDI) estima que las personas deben respetar los distintos planos en que desenvuelvan su actividad, sin desnaturalizarlos por la vía de confundirlos o de vincularlos indebidamente.

Si bien tales enfoques dependen más de la conciencia social que de normas jurídicas, éstas deben prohibir y sancionar los excesos más notorios. Aún así, Unión Demócrata Independiente (UDI) cree que la Constitución vigente va demasiado lejos en la materia, al declarar incompatible ser dirigente gremial con ser militante de un partido político. En efecto, la militancia partidista puede tenerse o mantenerse sin inconvenientes para el sano ejercicio de la dirigencia gremial, si ésta se realiza sin pretender endosarle el compromiso político personal del dirigente gremial y rechazando toda interferencia del partido político a que él pertenezca en sus labores gremiales.

c) En consecuencia, Unión Demócrata Independiente (UDI) propone sustituir el artículo 23 de la Constitución por el siguiente:

"Artículo 23. Las organizaciones intermedias de la sociedad, sean políticas, gremiales o de cualquier otra naturaleza, que hagan mal uso de la autonomía que la Constitución les reconoce, interviniendo en actividades ajenas a sus fines específicos, serán sancionadas en conformidad a la ley".

"Asimismo, la ley sancionará a los dirigentes de las referidas organizaciones que tengan una participación directa en una conducta que configure la infracción que alude el inciso precedente, o que propicien o acepten una intromisión político partidista en las elecciones o actividades de una entidad gremial, sea ésta laboral, empresarial, profesional o estudiantil".

2.- IMPOSIBILIDAD ABSOLUTA DEL PRESIDENTE ELECTO DE LA REPUBLICA PARA ASUMIR EL CARGO.

a) La Constitución establece un sistema en virtud del cual la elección popular y directa del Presidente de la República coincidirá siempre con una elección general de parlamentarios.

En tal objetivo se inscribe la fórmula de que en caso de vacancia del cargo de Presidente de la República, sea el Senado el que elija a quien lo reemplace hasta la próxima elección general de parlamentarios, es decir, por un período hipotético máximo de tres años y fracción.

Lo anterior, unido a la supresión de las antiguas elecciones populares complemen-

tarias en caso de vacancia de un cargo parlamentario, se traduce en que las elecciones populares quedan espaciadas siempre en el lapso de cuatro años (salvo cuando el Presidente de la República ejerciere su facultad de disolver la Cámara de Diputados por una sola vez en su período presidencial).

b) Unión Demócrata Independiente (UDI) concuerda en la conveniencia de no abocar al país a procesos electorales más frecuentes que cada cuatro años.

Por ello, estima necesario corregir lo que aparece como una clara inadvertencia del constituyente, en el sentido de que si el Presidente electo de la República se viere absoluta o indefinidamente imposibilitado de asumir el cargo, las normas que contempla el artículo 28 de la Constitución harían que la coincidencia de las elecciones presidenciales y parlamentarias se perdiera en forma definitiva.

c) A fin de corregir lo expuesto, Unión Demócrata Independiente (UDI) propone agregar al inciso segundo del artículo 28 de la Constitución la frase siguiente:

"El Presidente de la República así elegido durará en el cargo hasta el día en que deban cesar en sus funciones los senadores elegidos en la misma oportunidad en que se realizó la primera o única votación popular, según el caso, del proceso de elección presidencial en que resultó electo quien no pudo asumir sus funciones."

3.- FACULTAD PRESIDENCIAL PARA DISOLVER LA CAMARA DE DIPUTADOS

a) Si bien la facultad del Jefe del Estado para disolver la Cámara política es un elemento esencial del régimen parlamentario de gobierno, Unión Demócrata Independiente (UDI) sostiene que dicha atribución no es conceptualmente opuesta a la naturaleza de un régimen presidencial. En Chile existe el antecedente histórico de que los Presidentes Jorge Alessandri y Eduardo Frei patrocinaron sendos proyectos de reforma constitucional, que facultaban al Presidente de la República para disolver el Congreso Nacional por una sola vez en su período.

b) Al haber quedado circunscrita esa idea, en la Constitución de 1980, a la atribución del Presidente de la República para disolver únicamente la Cámara de Diputados, también por una sola vez en su período presidencial, el objetivo buscado por la iniciativa en cuestión sólo se lograría muy parcialmente.

Por otro lado, la referida facultad presidencial tiene la innegable contrapartida del riesgo de que hubiese diputados que cedieran a la presión gubernativa para no

cesar en su cargo y verse confrontados a una nueva elección, con el evidente menoscabo para el ejercicio de sus atribuciones, entre las que se cuenta la de fiscalizar los actos del Gobierno.

c) Ponderando los elementos señalados, Unión Demócrata Independiente (UDI) propone suprimir la atribución presidencial en cuestión, derogando el número 5° del artículo 32 de la Constitución.

Proposición subsidiaria

d) En caso de que el poder constituyente no acogiera la derogación sugerida, Unión Demócrata Independiente (UDI) considera que, en todo caso, la aludida facultad presidencial no debiera poder ejercerse en el primer año de gobierno de un Presidente de la República. La experiencia histórica chilena demuestra que las elecciones parlamentarias muy próximas a la asunción de un nuevo Jefe del Estado (casos de las elecciones de 1953 y 1965), generan avalanchas electorales en favor de éste, que responden a sentimientos emocionales y transitorios de la opinión pública, muy diversos a su ulterior juicio más decantado.

e) Por tal razón, Unión Demócrata Independiente (UDI) sugiere como proposición subsidiaria que se intercale al número 5° del artículo 32 de la Constitución, la frase "en el primer año de dicho período", en el lugar adecuado para que la redacción completa de dicho numerando de las atribuciones especiales del Presidente de la República quede así:

"5° Disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante su período presidencial, sin que pueda ejercer esta atribución en el primer año de dicho período presidencial ni en el último año de funcionamiento de ella".

4.- ESTADOS DE EXCEPCION CONSTITUCIONAL

A) Duración de los estados de excepción

a) Unión Demócrata Independiente (UDI) considera que todo estado de excepción debe siempre declararse con una duración máxima determinada, sin perjuicio de que aquél pueda prorrogarse por sucesivos lapsos máximos iguales de tiempo, si subsisten las circunstancias que así lo hagan necesario. Lógicamente, la referida prórroga debe realizarse en cada oportunidad cumpliendo los mismos requisitos necesarios para su declaración inicial.

b) La Constitución sigue ese criterio respecto de los estados de sitio y de emergencia, cuya duración máxima fija en 90 días, admitiendo su prórroga o nueva declaración aprobada en la misma forma de su declaración original. Aún así, la redacción constitucional no es explícita para señalar la duración máxima de dichos estados jurídicos excepcionales si ellos son objeto de una prórroga o nueva declaración.

c) Mayor omisión que la anterior aparece la de que la Constitución no fije plazos de duración máxima al estado de asamblea (caso de guerra externa) y al estado de catástrofe (caso de calamidad pública). Ello permitiría que dichos estados se extendieran en el tiempo más allá de su necesidad, sin otra forma de ponerles término que la voluntad del Presidente de la República, situación peligrosa desde que los estados de excepción precisamente le facultan a él para suspender o restringir derechos de las personas.

d) Por otro lado, el hecho de que los estados jurídicos de excepción que consagra el articulado permanente de la Constitución deban ser siempre declarados por el Presidente de la República con acuerdo de un órgano independiente del Gobierno (Congreso Nacional o Consejo de Seguridad Nacional), es una acertada innovación de la Carta Fundamental de 1980, ya que dificulta la declaración abusiva o injustificada de cualquiera de dichos estados. Pero más que eso, al requerirse igual acuerdo para prorrogar en cada oportunidad un estado de excepción al vencimiento de su plazo, en la práctica se otorga al Congreso Nacional o al Consejo de Seguridad Nacional, según el caso, la posibilidad de ponderar la justicia y prudencia con que el Presidente de la República haya hecho uso de sus facultades excepcionales, como elemento que sin duda esos órganos considerarán al pronunciarse sobre cada eventual solicitud de prórroga en cuestión.

e) En consecuencia, Unión Demócrata Independiente (UDI) propone reemplazar el número 6° del artículo 40 por otro que preceptúe lo siguiente:

"6° Ningún estado de excepción podrá declararse por más de 90 días, sin perjuicio de que cualquiera de ellos se prorrogue sucesivamente por lapsos máximos iguales al señalado, debiendo cada prórroga ajustarse a los mismos requisitos y trámites de aprobación exigidos para declarar el estado de excepción correspondiente. En todo caso, el Presidente de la República podrá poner término a dichos estados en cualquier momento".

Lo anterior supondría derogar el inciso final del número 1° del artículo 40 y el inciso segundo del número 2° del mismo artículo.

B) Estado de emergencia

a) Unión Demócrata Independiente (UDI) juzga que el ámbito de restricciones de los derechos personales que la Constitución consagra para el estado de emergencia es excesivo, ya que muchas de tales restricciones son más bien propias del estado de sitio.

b) Por tal motivo, Unión Demócrata Independiente (UDI) propone sustituir el número 4° del artículo 41 por el siguiente:

"4° Por la declaración del estado de emergencia, el Presidente de la República podrá restringir la libertad de las personas para desplazarse dentro del territorio nacional. Podrá, asimismo, restringir el derecho de reunión y la libertad de información y opinión".

c) Duración de las medidas adoptadas en virtud de un estado de excepción

a) Unión Demócrata Independiente (UDI) juzga como un principio jurídico fundamental de un Estado de Derecho, que las medidas que la autoridad gubernativa adopte en virtud de un estado de excepción, no pueden jamás extenderse en su vigencia más allá de la duración del mismo estado jurídico excepcional que autorizó su adopción.

En efecto, se trata de medidas de carácter preventivo o político, que suspenden o restringen determinados derechos respecto de ciertas personas, en razón de presunta peligrosidad para la paz social o la seguridad de las demás personas o del Estado. Ello explica su índole discrecional y su origen administrativo, siendo ajenas a la judicatura en cuanto a la ponderación de los fundamentos de hecho que las determinan. Pero eso mismo hace que dichas medidas no puedan jamás durar en sus efectos si el estado de excepción que permitía adoptarlas ha dejado de tener vigencia.

b) El número 7° del artículo 41 de la Constitución se aparta de dicho criterio al preceptuar que "las medidas de expulsión del territorio de la República y de prohibición de ingreso al país... mantendrán su vigencia pese a la cesación del estado de excepción que les dio origen en tanto la autoridad que las decretó nos las deje expresamente sin efecto".

c) Unión Demócrata Independiente (UDI) propicia derogar esa disposición.

Asimismo, propone eliminar la frase "que no tengan una duración determinada" que se presta para equívocos y dar mayor precisión a la redacción de la primera frase del número 7° del artículo 41, el cual sugiere en los siguientes términos:

"7° Las medidas que se adopten en virtud de algún estado de excepción, no podrán pro-

longarse más allá de la vigencia de dicho estado y sólo se aplicarán en cuanto sean realmente necesarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 3° de este artículo".

5.- COMPOSICION Y GENERACION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS Y DEL SENADO

a) Unión Demócrata Independiente (UDI) considera que el número total de diputados y senadores que establece la Constitución podría ampliarse, aunque no aprecia que ello sea indispensable o tan relevante como para plantear una reforma precisa en la materia respecto de ambas Cámaras.

Sin embargo, en el caso del Senado, Unión Demócrata Independiente (UDI) estima necesario proponer una prudente ampliación del número de senadores que corresponde elegir a las diferentes regiones.

b) Unión Demócrata Independiente (UDI) comparte el espíritu de fortalecer la regionalización, confiriendo a cada región la elección de dos senadores. Pero siendo Chile un Estado unitario y no federal, estima que ello debe complementarse con un criterio poblacional, ampliándose el número de senadores para la mitad del total de las regiones con mayor población.

c) Específicamente, Unión Demócrata Independiente (UDI) propone sustituir el inciso primero del artículo 45 por el siguiente:

"El Senado estará integrado por miembros elegidos en votación directa por cada una de las trece regiones del país. A cada región corresponderá elegir dos senadores, salvo a las siete regiones que tengan una mayor población, las que elegirán cuatro senadores cada una. Para este efecto, las siete regiones aludidas se dividirán en dos circunscripciones senatoriales, que elegirán dos senadores cada una. Los senadores a que se refiere este inciso se elegirán en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva".

Integración mixta del Senado

d) Unión Demócrata Independiente (UDI) deja expresa constancia que, a su juicio, la integración mixta del Senado, que incluye un porcentaje minoritario -pero significativo y no meramente simbólico- de senadores que provengan de un origen distinto al político-electoral, es uno de los mejores aciertos de la Constitución de 1980. Lo aprecia asimismo como un elemento básico dentro de la nueva estructura constitucional,

siendo esencial para la armonía y buen fruto de ésta.

e) La configuración de un Senado mixto ya fue sugerida en 1925 por el Presidente Arturo Alessandri. Fue replanteada en 1964 por el Presidente Jorge Alessandri, quien en el proyecto de reforma constitucional correspondiente expresó que "resulta absurdo que el Senado tenga un origen exclusivamente popular, al igual que la Cámara de Diputados". Allí propuso que un tercio del Senado (33,3 por ciento) se generara por métodos diversos al sufragio universal.

f) Al antecedente histórico señalado, proveniente de dos ex gobernantes de reconocido prestigio y vocación democrática, Unión Demócrata Independiente (UDI) afirma que la manifestación de la soberanía nacional no puede reducirse sólo al sufragio popular de las elecciones políticas y los plebiscitos. Las instituciones más representativas de la Patria, que la chilenidad ha forjado y consolidado a través de su historia, son también cabal expresión de la soberanía nacional. Haber ejercido las máximas responsabilidades del Poder Judicial, de las Fuerzas Armadas y Carabineros, de la Contraloría General de la República o de la Rectoría de las universidades de mayor prestigio en el país, es un título tan expresivo y válido de la soberanía nacional, como resultar elegido por un porcentaje del electorado -a veces incluso minoritario- de una parte del territorio en una elección parlamentaria determinada.

g) Unión Demócrata Independiente (UDI) estima que, entre las muchas fórmulas posibles para configurar una integración mixta del Senado, la que contempla la Constitución es sustancialmente acertada:

-Porque el porcentaje aproximado de un 25 por ciento de senadores que provienen de orígenes diversos al político-electoral, se mueve en un rango a la vez eficaz y prudente. (Según la proposición de Unión Demócrata Independiente (UDI) dicho porcentaje se situaría aproximadamente en un 20 por ciento).

-Porque dichos senadores requieren haber desempeñado elevadas funciones de nuestra vida republicana, con la consiguiente jerarquía e idoneidad que cabe presumirles.

-Porque la Constitución diversifica al órgano que elige a esos senadores. Así, tres de ellos son elegidos por la Corte Suprema, otros cuatro son elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional y los dos restantes son designados por el Presidente de la República.

h) Unión Demócrata Independiente (UDI) expresa su convicción de que la referida inte-

gración mixta del Senado, aportará a éste elementos de experiencia, moderación y mayor despolitización, que son fundamentales para el buen ejercicio de las atribuciones que corresponden a la Cámara Alta. Ello tiene especial relevancia respecto de las atribuciones exclusivas del Senado, profundamente distintas a las de la Cámara de Diputados.

Unión Demócrata Independiente (UDI) considera que si retornase a un Senado de origen exclusivamente político-electoral, se dañaría seriamente la arquitectura central de la Constitución, lo cual exigiría reestudiar las facultades de dicha Cámara, para entregar varias de ellas a órganos diversos y ajenos al Congreso Nacional, que -en algunos casos- tal vez sería incluso menester crear constitucionalmente al efecto.

6.- INHABILIDADES PARLAMENTARIAS Y CESACION EN EL CARGO DE PARLAMENTARIO

A) Inhabilidades parlamentarias

a) Unión Demócrata Independiente (UDI) comparte el criterio del constituyente de que -en una democracia plena- debe evitarse que el ejercicio de ciertos cargos se usen con finalidades de reportar de ellos injustas o inconvenientes ventajas electorales, como asimismo debe impedirse que se menoscabe el carácter técnico o apolítico que ha de rodear a ciertas otras funciones, tanto en la realidad como en la percepción pública.

b) Unión Demócrata Independiente (UDI) coincide así en la inspiración central del artículo 54 de la Constitución, que establece las inhabilidades para ser candidato a parlamentario, respecto de quienes estuvieren desempeñando ciertos cargos o actividades, o bien las hubieren desempeñado en los dos años anteriores a la elección. Sin embargo, expresa los siguientes reparos a dicho precepto:

- * Estima que el referido plazo de dos años es excesivo, por lo cual sugiere reducirlo a un año.
- * Considera necesario incluir en las inhabilidades el ser miembro activo de las Fuerzas Armadas y Carabineros, a fin de otorgar rango constitucional a una norma inherente al papel de las Instituciones de la Defensa Nacional en un régimen democrático.
- * Piensa que no se justifica asimilar a las demás inhabilidades el desempeño del cargo de dirigente vecinal, por su carácter local muy circunscrito, bastando que el afectado renuncie a dichas funciones al momento en que solicite la inscripción de su candidatura a parlamentario.

* Cree que la inhabilidad para quienes tengan o caucionen contratos con el Estado debe seguir la misma regla recién señalada, dado su naturaleza enteramente distinta a las demás inhabilidades.

c) En consecuencia, Unión Demócrata Independiente (UDI) propone modificar el artículo 54 de la Constitución para:

* Eliminar del número 7° del artículo 54 las palabras "o vecinal".

* Reemplazar el número 8° por el siguiente:

"Los miembros en servicio activo de las Fuerzas Armadas y Carabineros".

* Sustituir los plazos de dos años que establece el inciso segundo, por el de un año.

* Agregar un inciso del siguiente tenor:

"Tampoco podrán ser candidatos a diputado o senador quienes, a la fecha de solicitar la inscripción de su candidatura como tales, estén en posesión de un cargo directivo de naturaleza vecinal; ni las personas naturales y los representantes legales o administradores de personas jurídicas que tienen o caucionan contratos con el Estado".

B) Causales de Cesación en los Cargos Parlamentarios

a) La Constitución de 1980 introduce importantes innovaciones destinadas a ampliar las causales de cesación en el cargo de diputado y senador, a fin de responsabilizar adecuadamente a los parlamentarios por actos antijurídicos o bien reñidos con la naturaleza de sus funciones.

Sin embargo, Unión Demócrata Independiente (UDI) considera demasiado rígida la causal que hace cesar en su cargo al parlamentario que patrocine una moción o indicación que el Tribunal Constitucional declare manifiestamente inconstitucional, haciendo extensiva la sanción al presidente de la corporación o comisión que la haya admitido a votación.

b) Unión Demócrata Independiente (UDI) sugiere sustituir esta causal por otra más genérica, en virtud de la cual cese en su cargo el diputado o senador que, en el ejercicio de sus funciones, infrinja abiertamente la Constitución. Ello permitiría al Tribunal Constitucional, al poder apreciar los hechos en conciencia, ponderar si la situación descrita en la letra anterior llega o no a constituir una infracción abierta de la Constitución, según el caso. Como contrapartida, la nueva causal así redactada, permitiría incluir como actos que acarrearían la cesación en el cargo parlamentario, a otras conductas diversas de la que se comenta y de las muy circunscritas que sancio-

na el inciso quinto del mismo artículo.

Infringir abiertamente la Constitución en el ejercicio de su cargo, ha sido y es causal de acusación constitucional y destitución tanto del Presidente de la República como de los Ministros de Estado.

c) En consecuencia, Unión Demócrata Independiente (UDI) propone derogar el inciso sexto del artículo 57 y modificar al inciso quinto del mismo artículo, sugiriendo el siguiente texto:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8°, cesará, asimismo, en sus funciones el diputado o senador que de palabra o por escrito incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece esta Constitución, o que comprometa gravemente la seguridad o el honor de la nación, o que, en el ejercicio de sus funciones, infrinja abiertamente la Constitución".

7.- INVIOLABILIDAD DE LOS PARLAMENTARIOS

a) Unión Demócrata Independiente (UDI) considera que la independencia en el ejercicio de la función parlamentaria exige indispensablemente que quienes la ejerzan estén revestidos de fuero. La Constitución lo consagra disponiendo que ningún diputado o senador puede ser procesado o privado de libertad, si previamente la Corte de Apelaciones -en Tribunal Pleno- no declara que hay mérito suficiente para procesarlo. Dicha resolución es apelable para ante la Corte Suprema, en cuyo caso sólo la resolución de ésta produce el desafuero.

b) Distinta es la tradicional institución de la inviolabilidad parlamentaria, en cuya virtud los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos. Unión Demócrata Independiente (UDI) opina que debiera revisarse la validez de mantener una institución que ampare con la impunidad, cualquier delito cometido a través de dichas opiniones o votos. Ninguna función requiere delinquir -o gozar de impunidad jurídica- para ser bien ejercida. Ello es aún más claro cuando la jurisprudencia ha declarado en Chile que la crítica política, por dura o acerba que fuere, no constituye injuria mientras se mantenga en el carácter de tal.

c) Unión Demócrata Independiente (UDI) comparte con el constituyente el criterio de

-al menos- acotar dicha inviolabilidad a las sesiones de sala o de comisión, como circunstancias que ameritan entender que el parlamentario está en el ejercicio de su cargo.

Sin embargo, Unión Demócrata Independiente (UDI) estima que, en todo caso, ni aún en sesiones de sala o de comisión del Senado o de la Cámara de Diputados, ni en circunstancia alguna, puede quedar amparado por la impunidad el abuso que un parlamentario haga de su cargo, aprovechando su tribuna o investidura para calumniar o injuriar a particulares. Baste pensar en la creciente resonancia que los medios de comunicación social pueden conferir hoy a las sesiones del Congreso, para comprender la importancia de resguardar la honra de las personas, específicamente cuando al hacerlo no cabría entender concernida de modo alguno la plena independencia de los parlamentarios para ejercer su cargo.

d) Por lo expuesto, y sin perjuicio de que se reestudie oportunamente la procedencia de mantener la inviolabilidad parlamentaria, existiendo el fuero parlamentario, Unión Demócrata Independiente (UDI) propone agregar desde ya en el inciso primero del artículo 58 la frase:

"Dicha inviolabilidad no abarcará la responsabilidad penal ni civil por los delitos de injuria o de calumnia cometidos contra particulares".

8.- FORMACION DE LA LEY

a) La Constitución dispone que para entender que el Congreso ha prestado su aprobación a un proyecto de ley, ya sea en general como respecto de cada una de sus normas específicas, se requiere el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara.

Sin embargo, tratándose de proyectos de ley de iniciativa del Presidente de la República o que éste decida impulsar en su tramitación, la aprobación parlamentaria puede lograrse:

* En ciertos casos, con el voto favorable de los dos tercios de los miembros presentes de una Cámara, siempre que concurra a aprobarlo también más de un tercio de los miembros presentes de la otra. Unión Demócrata Independiente (UDI) coincide en que esta primera fórmula es idónea al efecto.

* En otros casos, la aprobación parlamentaria se entiende producida con el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes de una Cámara, siempre que también concurra

a tal aprobación más de un tercio de los miembros presentes la otra Cámara. Unión Demócrata Independiente (UDI) objeta esta segunda fórmula como inaceptable. No puede entenderse que el Congreso aprueba como norma legal un texto que respalde el 50,1 por ciento de una Cámara y el 33,4 por ciento de la otra.

b) En síntesis, Unión Demócrata Independiente (UDI) considera que un proyecto de ley y cada una de sus normas o indicaciones para modificarlo, sólo deben entenderse aprobados por el Congreso:

* Si los vota favorablemente la mayoría de los miembros presentes en ambas Cámaras.

* Si lo votan favorablemente dos tercios de una Cámara, siempre que también lo apoye más de un tercio de la otra Cámara.

c) Con tal objeto, Unión Demócrata Independiente (UDI) propone modificar el artículo 65, sustituyendo la frase "si ésta lo aprueba en general" por la de "si ésta lo aprueba en general por los dos tercios de sus miembros presentes".

Asimismo, propone modificar el artículo 68, reemplazando la frase final del inciso segundo de dicho precepto por el siguiente:

"Si la Cámara de origen no aprueba las adiciones o modificaciones de la Cámara revisora por la mayoría de sus miembros presentes, el proyecto volverá a la Cámara revisora, para que ésta se pronuncie sobre si insiste por los dos tercios de sus miembros en las adiciones o modificaciones sobre las cuales no haya acuerdo entre las Cámaras. En tal caso, el proyecto volverá nuevamente a la Cámara de origen y las adiciones o modificaciones que hayan reunido el quórum señalado en la Cámara revisora, se entenderán aprobadas por la de origen, salvo que ésta las rechace por los dos tercios de sus miembros presentes".

Procede consignar que, conforme a una interpretación armónica de los artículos 67 y 68, cabría considerar que lo que se sugiere aquí como reforma a este último, se estableciera por vía meramente legislativa.

9.- REFORMA DE LA CONSTITUCION

a) Unión Demócrata Independiente (UDI) estima que la reforma de la Constitución debe requerir quórums exigentes de aprobación parlamentaria que, sin hacer que las normas constitucionales sean absoluta o virtualmente inmodificables, aseguren que su reforma cuenta con una amplia mayoría ciudadana expresada en el Congreso.

Asimismo, Unión Demócrata Independiente (UDI) juzga esencial que respecto de las materias constitucionales de mayor importancia, esos quórums -junto con ser más elevados- requieran la aprobación de dos Congresos sucesivos, para garantizar que las mayo-

rías parlamentarias correspondientes tengan un respaldo ciudadano suficientemente estable y decantado en el tiempo. Incluso, en cierto modo, cabe suponer que la votación popular para elegir el Congreso que deba ratificar las reformas aprobadas por el anterior, va a considerar el contenido de éstas como uno de los elementos de juicio para definir su preferencia en los comicios parlamentarios.

b) En esa perspectiva, Unión Demócrata Independiente propicia:

* Que respecto de la generalidad de las materias, para reformar la Constitución deban concurrir los tres quintos (60 por ciento) de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras, si el Presidente de la República también aprueba la enmienda. En caso de que el Presidente de la República vete una reforma, ésta debe entenderse aprobada por el Congreso si ambas Cámaras insisten por los dos tercios (66,7 por ciento) de sus miembros en ejercicio, sin perjuicio de la facultad última del Jefe del Estado para convocar en tal caso a plebiscito, a fin de que la ciudadanía se pronuncie respecto de la o las discrepancias.

* Que tocante a las materias más esenciales de la Constitución, debe concurrir siempre el voto favorable de los dos tercios de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras, independientemente de cuál sea la posición al respecto del Presidente de la República. Las reformas así aprobadas deberían ser ratificadas por un segundo Congreso, aunque en esta oportunidad se estima suficiente la aprobación de los tres quintos de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras, sin perjuicio de la facultad presidencial de convocar a plebiscito como veredicto último sobre la o las enmiendas a las cuales él no prestare su aprobación.

c) Lo anterior supone modificar la actual Constitución en lo siguiente:

* Eliminar la exigencia de que el Presidente de la República deba prestar su aprobación a determinadas reformas constitucionales, como actualmente se establece respecto de un importante conjunto de materias.

* Eliminar la exigencia del quórum de tres cuartas partes (75 por ciento) de ambas Cámaras en ejercicio que se requiere para que el Congreso insista ante un veto absoluto del Presidente de la República, estableciéndose los dos tercios de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras como quórum suficiente de insistencia frente a un veto presidencial supresivo, y de los tres quintos de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras para aprobar un veto aditivo o sustitutivo, salvo en las materias cuya reforma exija la ratificación ulterior de un segundo Congreso, en las cuales la aprobación de

los vetos aditivos y sustitutivos requeriría de los dos tercios de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras.

* Reducir el quórum con que el segundo Congreso debe ratificar las reformas que el primero haya aprobado en las materias fundamentales que así lo exijan. En lugar de los dos tercios de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras, se exigirían los tres quintos de los miembros en ejercicio de cada Cámara.

* Unión Demócrata Independiente (UDI) cree, eso sí, que entre los tópicos cuya reforma deben requerir la aprobación de dos Congresos sucesivos, es necesario agregar el Capítulo III, relativo a los derechos y deberes de las personas. También estima útil explicitar igual calidad para el Capítulo XIV, referido al modo de reformar la Constitución, aun cuando pese a su actual omisión en la nómina de materias que precisan de dicho requisito, es evidente que una interpretación correcta del actual texto constitucional conduce a que los mecanismos de reformas al mismo sólo pueden modificarse cumpliendo con las exigencias que se establezcan para las materias de más difícil enmienda.

d) En consecuencia, Unión Demócrata Independiente (UDI) propone mantener el artículo 116 de la Constitución, y sustituir los artículos 117 y 118 por los siguientes:

"Artículo 117.- Las dos Cámaras, reunidas en Congreso Pleno y en sesión pública, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, sesenta días después de aprobado un proyecto en la forma señalada en el artículo anterior, o en el artículo 118 en su caso, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo sin debate".

"Si en el día señalado no se reune la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará al día siguiente con los diputados y senadores que asistan".

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

"Si el Presidente observare un proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso, las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de los tres quintos de los miembros en ejercicio de cada Cámara, y se devolverá al Presidente para su promulgación".

"En caso de que las Cámaras no aprueban todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la

parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste convoque a plebiscito para que la ciudadanía se pronuncie respecto de los puntos en desacuerdo".

"La ley orgánica constitucional relativa al Congreso regulará en los demás lo concerniente a los vetos de los proyectos de reforma y a su tramitación en el Congreso".

"Artículo 118.- El proyecto de reforma constitucional que recaiga sobre los capítulos I, III, VII, X, XI o XIV de esta Constitución, requerirá para su aprobación el voto conforme de los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara".

"El proyecto así aprobado deberá ser ratificado por el Congreso Pleno en conformidad a las mismas normas dispuestas al respecto en el artículo anterior".

"Si el Presidente de la República observare un proyecto de reforma constitucional de alguna materia comprendida entre las señaladas en el inciso primero de este artículo, las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada Cámara".

"En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de los miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas".

"El proyecto aprobado por el Congreso en conformidad a este artículo se mantendrá en suspenso hasta la próxima renovación conjunta de las Cámaras, y en la primera sesión ordinaria que éstas celebren, deliberarán y votarán sobre el texto del indicado proyecto, sin que pueda ser objeto de modificación alguna. Si dicho proyecto de reforma fuere aprobado por los tres quintos de los miembros en ejercicio de cada rama del nuevo Congreso, el proyecto se devolverá al Presidente de la República para su promulgación. Con todo, este último podrá convocar a plebiscito para que la ciudadanía se pronuncie sobre el proyecto.

III.- PUNTOS DE VISTA DE LA UDI SOBRE OTRAS MATERIAS

1.- PLURALISMO POLITICO Y ARTICULO OCTAVO

a) Unión Demócrata Independiente (UDI) estima que es de la esencia de una sociedad pluralista, que ella reconozca límites al ejercicio del pluralismo político. Sin el res-

peto social hacia los derechos que emanan de la dignidad trascendente del ser humano, como asimismo de los valores que constituyen a una comunidad como tal, la convivencia tiende a derivar en el totalitarismo, en la anarquía o en la guerra civil.

En aquellas realidades históricas donde el aludido respeto social no fluya espontáneamente y en que exista un sector relevante de la comunidad nacional que atente en su contra, los límites al pluralismo político deben explicitarse en el ordenamiento jurídico correspondiente. No es más pluralista facilitar la acción de quienes aspiran a abolir -o hacer impracticable- el pluralismo, que limitarlo precisamente para preservar su subsistencia civilizada.

b) Más específicamente, Unión Demócrata Independiente (UDI) considera lícito que se suspenda el ejercicio de los principales derechos cívico-políticos, a quienes pretenden valerse de su ejercicio para alcanzar el poder, con el objeto de abolirlos irreversiblemente a través de la implantación de un régimen totalitario.

A la luz de la experiencia histórica, Unión Demócrata Independiente (UDI) estima que el ordenamiento constitucional chileno debe dotar al país de los instrumentos jurídicos para autodefenderse de la agresión totalitaria y violentista, que la nación ha sufrido principalmente de parte de conglomerados marxista-leninistas.

c) Unión Demócrata Independiente (UDI) puntualiza que el debate registrado en torno al artículo 8° de la Constitución, se ha oscurecido por el artificio de sus detractores al señalar que su texto "perseguiría ideas" y que en un régimen democrático sólo cabe "sancionar conductas".

Aparte de que el mencionado precepto constitucional es una defensa ante una agresión y no la supuesta persecución de presuntas víctimas, la distinción antedicha encierra una falacia.

Es evidente que la difusión de una idea configura una conducta. Resulta igualmente incuestionable que si dicha conducta implica el activismo proselitista de determinadas doctrinas atentatorias contra la dignidad humana o contra valores esenciales del ser nacional, se trata de actos de fuertes repercusiones sociales, que el régimen jurídico puede legítimamente sancionar.

d) Unión Demócrata Independiente (UDI) comparte, en lo sustancial, la descripción jurídica de las conductas que el artículo 8° de la Constitución declara ilícitas y contrarias al ordenamiento institucional de la República. Coincide, asimismo, con las san-

ciones que dicho precepto establece para quienes el Tribunal Constitucional declare responsables de transgredirlo, las cuales en caso alguno implican privación de la libertad personal.

e) Unión Demócrata Independiente (UDI) hace la salvedad que, a su juicio, el texto de la aludida norma constitucional podría perfeccionarse en algunos aspectos específicos, pero se abstiene de proponerle enmiendas, ya que ello podría confundir a la ciudadanía, al prestarse para sostener que Unión Demócrata Independiente (UDI) también propicia reformar el artículo 8° de la Constitución, en circunstancias que no lo estima necesario y que discrepa de las sugerencias de enmienda a esta norma que otros partidos han propuesto.

f) Unión Demócrata Independiente (UDI) precisa que la única objeción grave que le merece el señalado precepto constitucional, es la eventual aplicación retroactiva que él podría autorizar respecto de actos previos al 11 de marzo de 1981, fecha en que entró en vigencia la actual Constitución. Sin embargo, esa interpretación ha sido descartada por fallo unánime del Tribunal Constitucional. Para reforzar dicha jurisprudencia, bastaría dictar una ley interpretativa en el mismo sentido.

g) Unión Demócrata Independiente (UDI) hace notar a la opinión pública que todas las sugerencias de modificación al artículo 8° de la Constitución que se han propuesto por diversos partidos políticos, envuelven la sanción de determinadas conductas a partir de la implícita condenación jurídica de la idea política que las inspira. La tesis de sancionar conductas pero no ideas, se derrumba así en la total inconsistencia con que se ha planteado en el debate constitucional chileno de los últimos años.

De igual modo, Unión Demócrata Independiente (UDI) previene al país de que tales sugerencias de modificación, traicionando quizás el intento de sus autores, limitan el pluralismo político en forma mucho más amplia, drástica y peligrosa que el artículo 8° de la Constitución. En efecto, tales proposiciones permiten declarar la inconstitucionalidad de un partido por cualquier acto aislado suyo que se estime contrario a un extenso conjunto de principios muy genéricos que se enuncian como constitutivos del régimen democrático. Al no ligarse la conducta punible al activismo respecto de una doctrina, es decir, de un cuerpo global o sistemático de ideas (como lo establece el artículo 8° de la Constitución), cualquier acto de una colectividad política queda expuesto a ser tachado de opuesto a principios tan amplios e imprecisos como "los dere-

chos de las minorías", "la separación de los poderes del Estado" y otros semejantes.

h) Finalmente, Unión Demócrata Independiente (UDI) deja constancia que la incomprensible renuencia del actual Gobierno a conferir cabal aplicación al artículo 8° de la Constitución amenaza tornarlo inoperante, convirtiéndolo en letra muerta, lo que equivaldría a su virtual derogación tácita. Con ello, el Gobierno militar contraería frente a la historia la grave responsabilidad de haber abdicado de uno de los fundamentos básicos del 11 de septiembre de 1973, de esterilizar lo que proclama como una de las bases esenciales de la institucionalidad por él impulsada, y de colocar a las Fuerzas Armadas y Carabineros en una situación inconfortable respecto de la misión que les compete hacia el futuro.

Por el contrario, tras haber acudido a las facultades propias de los estados de excepción que se prorrogaron automática e ininterrumpidamente hasta el año pasado, ahora el Gobierno procura aplicar a los dirigentes comunistas la Ley de Seguridad del Estado, que sólo alcanzará en sus efectos a muy pocas personas. Además, la privación de libertad que esa legislación acarrea -a diferencia del artículo 8° de la Constitución que no contemple tal pena- favorece el intento de los afectados de presentarse como víctimas, con casi ningún efecto práctico sobre la participación activa del comunismo y sus aliados marxista-leninista en la vida cívica del país, que está al borde de legalizarse definitivamente de hecho en pleno régimen militar.

El país está frente al riesgo de que accedan al Congreso Nacional personas que hacen gala de ser dirigentes del Partido Comunista y de otras colectividades declaradas inconstitucionales por sentencia del Tribunal Constitucional de enero de 1985, ante un requerimiento impulsado por Unión Demócrata Independiente (UDI).

2.- CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

a) La Constitución contempla un Consejo de Seguridad Nacional de siete miembros con derecho a voto. Tres de ellos son civiles: el Presidente de la República, que preside el Consejo, el Presidente del Senado y el Presidente de la Corte Suprema. Los otros cuatro son uniformados, a saber, los Comandantes en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea y el General Director de Carabineros.

b) Unión Demócrata Independiente (UDI) concuerda en la integración mixta cívico-militar de dicho organismo, porque preservar la seguridad nacional es deber de todos los chi-

lenos y su supremo custodio es el Presidente de la República.

Asimismo, comparte la idea de que los máximos jefes de las Fuerzas Armadas y Carabineros, en caso de estar de acuerdo, formen mayoría en el Consejo de Seguridad Nacional, por tratarse del único órgano constitucional que incluye la participación de las Instituciones de la Defensa Nacional, estando todos los demás órganos circunscritos a la civilidad. Además, las Fuerzas Armadas y Carabineros son esenciales para la seguridad nacional.

c) Unión Demócrata Independiente (UDI) discrepa de la aprensión de que los máximos jefes de las Fuerzas Armadas y Carabineros constituyan un bloque sistemático y cerrado dentro del referido Consejo. Ello no se aviene con la tradicional independencia que las Instituciones de la Defensa Nacional, sin menoscabo de su unidad fundamental, han demostrado a lo largo de toda la historia patria, incluido el actual Gobierno, signo del profesionalismo que las honra y distingue en el concierto de las naciones.

d) En cuanto a las facultades del Consejo de Seguridad Nacional, Unión Demócrata Independiente (UDI) considera que ellas están bien concebidas y desea subrayar la importancia de las que juzga como las dos principales.

Por una parte, la facultad de representar a cualquier autoridad constitucional su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente contra las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional, es una atribución que armoniza lógicamente con la misión de las Fuerzas Armadas y Carabineros de garantizar la institucionalidad.

Presentar dicha facultad como una supuesta "tutela militar" sobre las autoridades civiles o políticas carece de todo fundamento, desde el momento en que la representación aludida no tiene fuerza imperativa o jurídica. El peso moral o práctico de una eventual representación del Consejo, derivará de su mérito. Dar a dicha atribución un alcance peligroso para el Estado de Derecho, implica el ingenuo absurdo de creer que si las Fuerzas Armadas y Carabineros quisieran asumir el gobierno a través de una medida infundada de fuerza, fuesen a recurrir a un organismo como el Consejo de Seguridad Nacional. Por el contrario, éste constituye un canal que recoge la indispensable participación de las Fuerzas Armadas y Carabineros en el quehacer nacional, asegurando que ella se encauce de modo jerarquizado, institucional y responsabilizable.

Por otro lado, el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional como requisito para que el Presidente de la República remueva a un Comandante en Jefe o al General Direc-

tor de Carabineros durante el período de cuatro años que éstos duran en sus cargos, surge como una garantía para el profesionalismo de las Instituciones de la Defensa Nacional.

La instrumentalización política que diversos gobiernos hicieron de las Fuerzas Armadas y Carabineros, anomalía que llegó al extremo en el régimen de la Unidad Popular, constituye un antecedente que obliga a dificultar su repetición en el futuro.

e) Sin perjuicio de lo expuesto, Unión Demócrata Independiente (UDI) estima que no desnaturalizaría al Consejo de Seguridad Nacional, ni lo privaría de la eficacia y relevancia de la participación castrense que con él se busca, una posible incorporación como miembro con derecho a voto del Consejo de un octavo miembro que fuere civil, dándole así una composición paritaria cívico-militar.

f) Dicho octavo integrante del Consejo podría ser el Presidente del Tribunal Constitucional (por la jerarquía de este organismo respecto de la defensa de la institucionalidad), o bien el Presidente del Consejo del Banco Central (por la trascendencia de las materias que a éste competen en relación con la seguridad nacional).

En esta hipótesis, debería establecerse que respecto de las atribuciones del Consejo que consisten en que él resuelva o no prestar su acuerdo, éste sólo se entenderá producido si concurre el voto favorable de la mayoría de sus integrantes. En cambio, respecto de las atribuciones del Consejo que impliquen nominaciones, sería menester conceder voto dirimente al Presidente de la República en caso de empate.

Asimismo, si se optare por acoger la hipótesis en cuestión y el octavo integrante fuese el Presidente del Tribunal Constitucional, resultaría necesario disponer que dicho cargo será incompatible con el de Presidente de la Corte Suprema. Cabría también considerar que el Presidente del Tribunal Constitucional no participase en la designación de los dos integrantes de dicho organismo que corresponde precisamente al Consejo de Seguridad Nacional.