

IMPLICANCIAS CONSTITUCIONALES DE LA REDUCCION DEL PERIODO PRESIDENCIAL

*José Luis Cea Egaña**
Universidad Católica de Chile y
Universidad de Chile

I. INTRODUCCION

Expondré un punto de vista, cuyas apreciaciones pueden o no ser compartidas, pero que las expreso con la esperanza, de ciudadano y también académico, en punto a que surjan *convergencias, ojalá convicciones* y, en todo caso, *juicios sólidos* sobre cuya base abordar, cabal o íntegramente, lo que hoy es sólo la modificación de un precepto constitucional, *desconectada* del resto de los principios y normas de nuestro Código Político.

II. TEMA Y OBJETIVO

*Abordaré las implicancias*¹ que, en mi concepto, tiene la enmienda a la Carta Fundamental mediante la cual se rebaja, de ocho a seis años, la duración del mandato presidencial². Quiero, en otras palabras, insertar esa reforma en el contexto constitucional para

* Este ensayo corresponde, parcialmente, a la exposición hecha por el autor en el CEP el 14 de enero de 1994.

El Comité Editorial y Directivo agradece al *Centro de Estudios Públicos* por su gentil autorización para publicar este artículo.

¹ Entiendo esta palabra en su sentido natural y obvio, el cual, y según el *Diccionario de la Lengua Española* en la p. 809 de su edición de 1992, significa "consecuencia o secuela".

² Después de escrito este ensayo fue aprobada la reforma constitucional analizada en él. Trátase de la Ley Nº 19.295, publicada en el Diario Oficial el 4 de marzo de 1994.

La reforma fue iniciada por mensaje dirigido al Senado y despachada por ambas ramas del Congreso en dos días consecutivos, a raíz de haber sido tramitada con urgencia de discusión inmediata. El 13 de febrero de 1994 se reunió el Congreso Pleno para votar la enmienda sin debate, aunque con posibilidad de fundamentar cada parlamentario su voto. Por 120 votos a favor, 6 en contra y una abstención la reforma fue aprobada.

constatar las repercusiones, deseadas o no, que ella tiene o puede acarrear con respecto a otras disposiciones de la Ley Suprema.

Mi preocupación estriba en que el Poder Constituyente no se conforme con una alteración aislada. Por el contrario, espero que partiendo de la premisa que la Constitución es un sistema, cuando dicho Poder la reforma lo haga íntegramente en el tópico pertinente, infundiéndole así la debida correspondencia y armonía que redunde en la *coherencia* de sus normas. Pues si no ocurre eso, la Constitución perderá, o verá quien sabe si seriamente erosionada, su legitimidad por las *interpretaciones conflictivas* que surgirán y que han sido de secuelas muy negativas más de una vez en nuestra historia republicana.

Cuidar que esas interpretaciones antagónicas sean evitadas o excluidas en la mayor medida posible es no únicamente obrar con tino, visión y prudencia, sino que *precaver la reapertura de la tensa y desgastadora polémica* acerca de la necesidad de introducir urgentes y numerosos cambios a la Constitución para convertirla en genuinamente democrática. Tal polémica creo que se verá agudizada por agregarse a la agenda de reformas ahora los desajustes que la reducción del período presidencial lleva consigo.

Pienso que una Constitución que ha sido tan difícil consolidar no puede ser expuesta a justificados ataques que la debiliten de nuevo.

III. SUPUESTOS

Asumo, es decir, doy por sentado y no entro aquí a discutirlos, las proposiciones que

De aquellos anales resultan muy afines a la tesis aquí expuesta las intervenciones de los parlamentarios Yunge, Mekis, Ribera, Viera-Gallo, Palestro y Falbaum.

Puede consultarse la versión oficial in extenso de tal sesión del Congreso Pleno en *El Mercurio* de Santiago del 16 de febrero de 1964.

resumo a continuación, las cuales, y en realidad, son *uniformemente comparadas* en el medio académico y político chileno.

1. El Sistema Constitucional

Asumo que nuestra Constitución en vigor, como en realidad toda Carta Fundamental, es *conceptual y esencialmente siempre un sistema concatenado de principios y normas* y no un mero agregado o adición dispersa e incoherente de reglas jurídicas.

En consecuencia, el cambio de una disposición tiene *repercusiones*, a veces previstas y otras no, en el resto de ese sistema. Esta aseveración la estimo aún más clara y delicada si ese cambio es de *envergadura o trascendencia* como, precisamente, ocurre con la reforma que hoy comentamos. Inevitablemente, tras una alteración constitucional se halla una cuestión política, resultándome insostenible suponer que aquélla corresponde a una lógica jurídico-formal y ésta a otra coherente con la realidad.

2. La Fórmula Política

Asumo, en seguida, que no hay Constitución sin una *fórmula política*, articulada expresamente en ella o que se desprende de lo manifestado en su texto.

Tal fórmula, ambigua en ocasiones, patentemente clara en otras, invariablemente se encuentra presente en toda Carta Fundamental, v. gr., al propugnar el régimen democrático con el tipo presidencial de gobierno, en relación de igualdad o disparidad de potestades respecto del Congreso y los demás órganos públicos, dentro de un Estado unitario pero política y administrativamente regionalizado, etcétera.

Pues bien y en ligamen directo con el tópico que me ocupa, pienso que en la Constitución de 1980, incluidas sus reformas, la fórmula política de ésta puede ser estructurada con la integración de elementos como los que, por vía ilustrativa, menciono en seguida:

A) *Mandatos*, electivos o por nombramiento, *generalmente extensos*, rasgo demostrado con singular nitidez por la duración del período presidencial, cuya extensión de ocho años es sin paralelo en el Derecho Comparado, o sea, única en el mundo.

Naturalmente, es posible plantearse la pregunta por qué el Poder Constituyente de 1980 optó por esos períodos extensos y discutir la conveniencia de ellos³. Pero lo cierto es que

³ Reducido y no exactamente en el problema de la simultaneidad fue el debate en la

ocho años no es el lapso únicamente fijado por ese Poder para la permanencia en funciones del Jefe del Estado.

Personalmente, coincido con lo propugnado por Madison *et al.* en *El Federalista*, sobre todo cuando no se contemplan mecanismos de la democracia semidirecta. Es decir, creo en la conveniencia, incluso en la necesidad, que los mandatos representativos *sean relativamente breves*. Por eso, apoyé los cuatro años sin reelección, como lo planteó en su primer mensaje el actual Jefe del Estado, iniciativa que lamentablemente fracasó.

B) Renovación de esos mandatos *cada cuatro años*, salvó excepciones como sucede con los magistrados y el Contralor General de la República, el cual es designado por un plazo no fijo o variable y que expira al cumplir 75 años de edad⁴. De manera que los senadores, incluidos en éstos los designados o llamados también senadores institucionales, permanecen en sus oficios por un lapso fijo de ocho años, mientras que los diputados lo hacen por cuatro⁵.

C) Finalmente, apunto a la *coincidencia o simultaneidad* de las elecciones populares. Esta regla, de vigencia absoluta y con tal efecto para los comicios presidenciales y parlamentarios, salvo entre estos últimos la mitad del Senado, tiene hoy y por virtud de dos reformas a la Constitución, las excepciones siguientes:

Comisión de Estudio del Anteproyecto de Nueva Constitución. Pueden consultarse al respecto las actas correspondientes a las sesiones N° 12, 337 y 404 celebradas por esa Comisión.

⁴ Artículo 77 inciso 2° y artículo 87 inciso 2° de la Constitución, respectivamente.

⁵ Véanse los artículos 43 inciso 2° y 45 inciso 2° en ligamen con la 16ª disposición transitoria de la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones y Escrutinios.

En el Proyecto del Consejo de Estado el mandato presidencial era de seis años y de igual duración el ejercicio continuo de ese cargo para ser senador por derecho propio. La Junta de Gobierno volvió al período de ocho años propuesto en el Anteproyecto pero, inexplicablemente, mantuvo el lapso de seis años para acceder al Senado.

A la regla general de renovación de los mandatos representativos cada cuatro años responde, en fin, lo dispuesto en el inciso final de la disposición transitoria vigesimonovena. Este precepto, resultado del compromiso que hizo posible la reforma de 1989, no cuadra con el término de seis años y excluye, consiguientemente e injustamente, al Presidente Aylwin de ser miembro de la Cámara Alta.

a) *Vacancia* de la Presidencia de la República cuando falten al reemplazado menos de dos años en su cargo para la próxima elección general de parlamentarios. En tal caso, el nuevo Presidente será elegido por el Congreso Pleno mediante el voto de la mayoría de los senadores y diputados en ejercicio, permaneciendo en el cargo hasta noventa días después de esa elección general⁶, y

b) *Elecciones indirectas de los consejeros regionales y directas de los concejales municipales*, aunque en ambas situaciones la renovación es cada cuatro años, pero en fechas distintas de las determinadas para los comicios presidenciales y parlamentarios⁷.

3. Régimen Presidencial Reforzado

Asumo que esa fórmula política es marcadamente *presidencialista*, aun después de ser suavizada por la reforma constitucional de 1989, rasgo el aludido que puede ser *doble* y *antagónicamente alterado* por efecto de las circunstancias siguientes:

A) Debilitamiento del Poder presidencial, si el Jefe del Estado no logra, lo que es tanto más probable cuanto más distante sea su elección de la pertinente a los parlamentarios, mayoría en el Congreso elegido en fecha diferente a la del comicio presidencial, y

B) *Debilitamiento* de ese Poder presidencial, pero ahora a raíz de *nombramientos* que no los hará el que esté en funciones sino su antecesor, o que los efectuará aquél pero en las postrimerías de su mandato, sin que nada asegure que el sucesor sea de la misma línea política del Presidente que practica las designaciones.

El fenómeno usualmente denominado "amarre", es decir, *prolongación* de la influencia política de órganos que cesan en sus oficios, puede, de esta manera, tornarse en un indeseado y conflictivo rasgo *permanente* del actual sistema constitucional. La crítica a esa incisión de un Jefe de Estado en el período de

su sucesor tendría así una corroboración adicional y agravada por esta reforma. Ya expondré cuáles son los nombramientos precisos a que me refiero en este punto.

4. Legislación Jerarquizada

Finalmente y en cuarto lugar, asumo que la reforma repercutirá en esa fórmula política, tornándola *más rígida* en relación con la *formación de las leyes y la aprobación de reformas constitucionales*.

La diversa jerarquía de la ley en la Constitución, peculiaridad que no tenían las Constituciones chilenas anteriores, unida a los quórum elevados que se requieren para aprobar las leyes interpretativas, las orgánico-constitucionales, de quórum calificado y de amnistía⁸, casi con certeza harán más difícil reunirlos cuando el Presidente de la República carezca de mayoría parlamentaria, situación de más alta probabilidad a raíz de no ser ya coincidentes la elección suya y la de los congresales.

Y cuanto se ha expuesto en punto a la legislación reforzada, con igual y mayor razón se aplica tratándose de las reformas a la Carta Fundamental.

Indudablemente, puede ser que lo querido —por algunos—, con la modificación cuyas implicancias hoy me ocupan, haya sido, precisamente, *crear trabas adicionales* para perfeccionar las reformas constitucionales y legales a que me he referido. Si así fuera, discrepo del método escogido, porque no creo en la eficacia de los cerrojos institucionales de índole jurídico-formal y, por el contrario, estoy convencido que culminan desprestigiando al Derecho así concebido y generando tensiones y después convulsiones políticas.

IV. RASGOS DE LA REFORMA

5. Instrumental

La reforma que nos interesa ha sido calificada de *instrumental* porque permitiría, aparentemente en cuatro años más, introducir a la Constitución otros cambios. Citaré al respecto, entre las enmiendas "duras" o problemáticas en cuanto a su despacho, la actualización en ella del principio electoral de la representación proporcional corregida, la supresión de los senadores designados, la incorporación del Presidente de la Cámara de Diputados como

⁶ Artículo 29 inciso 3º de la Constitución, según la modificación introducida por la Ley Nº 18.825 de 1989.

⁷ Artículo 102 inciso 1º de la Constitución en relación con el artículo 30 inciso 2º de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, como asimismo, artículo 108 inciso 1º de la Constitución en conexión con el artículo 62 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, todos los preceptos citados en armonía, a su vez, con el inciso 2º de trigesimatercera disposición transitoria de la Carta Fundamental.

⁸ Artículos 63 y 60 Nº 16 de la Constitución.

noveno miembro del Consejo de Seguridad Nacional, la abolición de la inamovilidad de los comandos de las Instituciones Armadas, la alteración de la composición y la competencia del Tribunal Constitucional y, tal vez la modificación más compleja pero en mi opinión no la más relevante, la implantación del régimen semipresidencial de gobierno.

No visualizo con nitidez la funcionalidad que, para los propósitos aludidos, pueda tener la reforma al mandato presidencial. Antes bien, y por lo sugerido en los acápites precedentes, intuyo que esa reforma, al introducir cierta dislocación en el sistema político, *generará mayores dificultades* de las hoy existentes para aprobar las futuras enmiendas al Código Político y que éste requiriere.

6. Parcial

La reforma aparece también como consciente o deliberadamente despachada —aunque contra el tiempo— de manera *incompleta*, pues son numerosos y complicados los ligámenes que ella tiene con el resto del sistema constitucional y que no fueron —ni he sabido que se proyecte sean— modificados.

De verás, pienso que para algunos dirigentes y parlamentarios es mejor que así sea, por *oponerse ellos a los cambios* ya enunciados que no únicamente la Concertación ha planteado incorporarle a la Constitución.

7. Irreversible

Se ha predicado igualmente el rasgo de reforma *definitiva, invariable o inmodificable* que ella tiene por virtud del pacto que le dio origen.

Es probable que así suceda, pero ello sería en perjuicio, como lo creo, del resto del sistema, a menos que se proceda pronto a modificar las otras normas conexas.

8. Consensuada

Tras el lamentable fracaso del primer mensaje en la materia, sobrevino la convergencia que permitió, con brevísima antelación al comicio presidencial, acordar la enmienda de la Carta Fundamental.

Sin pronunciarme en términos generales ni categóricos, desprendo de la prensa y, particularmente del debate parlamentario⁹, que operó la *orden de partido* en más de una colectivi-

dad política. Esta circunstancia, criticada por algunos parlamentarios, replantea el espinoso problema de la *inobservancia del mandato nacional libre* que la teoría y la Constitución les entregan, ya que en su lugar opera el *mandato imperativo*, aunque sin el componente de la revocabilidad que es de su esencia.

9. De completación incierta

No puedo cerrar la presente sección sin agregar que esta reforma, la más breve de nuestra historia y que consiste en sustituir nada más que una palabra, es decir, en reemplazar una cifra de un inciso de la Constitución, resulta, como se desprende de cuanto llevo expuesto, *insuficiente*.

Comprendo la premura con que fue acordado el cambio, pero no excuso lo sucedido con el mensaje que lo precedió, menos cuando pienso que la despachada es —al rebajar los ocho años— una de las alteraciones más unánimemente compartidas por la ciudadanía, sin distinción de partido o posición política. Entiendo, asimismo, que no hubo tiempo suficiente para coordinar la reforma con otros cambios. Mas, y en definitiva, siento dudas en punto a si, al abordar todo lo que falta, no surgirán *divergencias* que harán difícil completarla y satisfacer la demanda por corregir, en su contexto, un exceso grave del actual sistema.

V. IMPLICANCIAS

Llego así al término de esta ponencia, centrándome en los *elementos conexos a la reforma*, como los llamó el senador Ríos, o las *variadas cuestiones pendientes* que siguen a ella, según las palabras del senador Gazmuri¹⁰.

Obviamente, presentaré nada más que un punto de vista en la materia, pero con fundamento suficiente en nuestra historia democrática hasta 1973, en la preceptiva constitucional y, más que nada, en lo que concibo como la *interpretación y aplicación de buena fe* de la Ley Suprema.

Esta actitud, que no faltará el crítico que la pretenda descalificar de errada o ingenua, es, sin embargo y ante el dictado de la experiencia chilena, absolutamente exigible si se quiere que la Carta Fundamental rija de veras y no resulte erosionada y desprestigiada por desarticulársela de una u otra manera.

⁹ Véase la versión extractada oficial de la sesión celebrada por el Senado el 14 de diciembre de 1993, publicada en *El Mercurio* de Santiago el 20 del mismo mes y año.

¹⁰ Senado, cit., *supra* nota 9.

10. *El Cambio Unico y otros Vislumbrados*

La reforma se limita, como está dicho, a sustituir una cifra en el artículo 25 inciso 2º del Código Político.

Empero, hubo un ministro y parlamentarios¹¹ que observaron la *asimetría* entre la no simultaneidad de las elecciones políticas, de un lado, y la imperatividad de la *segunda vuelta electoral* cuando ninguno de los candidatos a la presidencia obtenga más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos en la primera de esas vueltas, de otro.

Si durante la vigencia de la Constitución de 1925 el Primer Mandatario fue, por lo común, *doblemente minoritario*, y esto lesionó la estabilidad, eficacia y legitimidad del sistema, por la reforma que comento, él quedaría ahora con mayoría absoluta en su elección, pero con la probabilidad de no poder cumplir su programa al triunfar la oposición en el comicio parlamentario no coincidente con el suyo.

Análogamente captado estuvo el desajuste de la reforma con la *vacancia presidencial* que ocurra faltando dos o más años para la próxima elección general de parlamentarios, con sujeción al artículo 29 inciso 4º de la Constitución. Más todavía, y repitiendo lo dicho por el senador Urenda, "esa norma, aplicada literalmente, podría provocar una elección presidencial extraordinaria a pocos días de otra parlamentaria"¹².

Pero mi propósito estriba en demostrar otras implicancias de la reforma, ninguna de las cuales carece de actual o potencial importancia política.

11. *Efectos en Designaciones*

A) Si se mantienen los *senadores designados* y dos de ellos lo son por el Presidente de la República¹³, cada ocho años y sin provisión de las vacantes, entonces tales nombramientos ocurrirán en fechas distantes de la elección presidencial ordinaria. Así, y por ejemplo, entre el 12 y 27 de diciembre de 1997 correspondería hacerlo al Presidente Frei

Ruiz-Tagle. De modo que con la aplicación de esa normativa, habrá Jefes de Estado que designarán dos senadores al finalizar sus mandatos, y otros que no lo harán nunca. Respecto de estos últimos, como consecuencia, no tendrá vigencia la atribución especial prevista en el artículo 32 Nº 6º de la Constitución.

B) Un problema semejante se presentará con el nombramiento por el Primer Mandatario de un *Ministro del Tribunal Constitucional*¹⁴.

De manera que por esa razón, tampoco un Presidente de la República tendrá la oportunidad de ejercer la atribución especial que le confiere, a todos ellos sin distinción ni salvedad, el artículo 32 Nº 14 de la Carta Fundamental.

C) Por último, y en tercer lugar, esta vez con referencia exclusivamente al Presidente que reemplace al antecesor cuyo cargo haya vacado, a raíz de configurarse cualquiera de las situaciones previstas en el artículo 29 incisos 3º y 4º del Código Político, puede ocurrir que no efectúe los *nombramientos de los Comandos de las Fuerzas Armadas y de la Dirección de Carabineros*, con sujeción a lo previsto en el artículo 93 inciso 1º de aquélla.

En tales casos, y por ende, el reemplazante carecerá de la atribución especial contemplada en el artículo 32 Nº 18 de la Constitución, circunstancia que parece no conciliarse con lo afirmado en el artículo 31.

12. *Efectos sobre otros Organos Constitucionales*

Ciertamente, no hay principio ni precepto alguno de la Ley Suprema que establezca la simultaneidad de la elección presidencial con las designaciones de los mandos institucionales recién referidos.

Pero creo que es parte de una *atinada vivencia* de la Constitución procurar que esa coincidencia tenga lugar, como sucedió con la Comandancia en Jefe de la Armada en la víspera de reanudarse nuestra tradición democrática, el 11 de marzo de 1990. Obrar así es *contribuir al funcionamiento fluido* del sistema constitucional, pese a que la letra de su articulado no lo requiera, evitando con ello innecesarios conflictos. Sin duda, doy por descontentado que no faltan quienes razonan sobre bases exactamente contrarias a la mía.

Hago tal hincapié por el nexo que diviso entre la reforma y el *mando supremo efectivo* que, en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 32 Nº 19 del Código Político, incum-

¹¹ Opiniones del Ministro Secretario General de la Presidencia, Edgardo Boeninger, y de los diputados Jorge Pizarro y Aldo Cornejo publicadas en *El Mercurio* de Santiago los días 10, 14, 16 y 17 de diciembre de 1993. Idénticas observaciones formularon varios diputados en la sesión del Congreso Pleno mencionada en *supra* nota 2.

¹² Artículo 45 letras e) y f).

¹³ Artículo 45 letras e) y f).

¹⁴ Artículo 81 letra f).

be al Presidente de la República sobre todas las fuerzas dependientes del Ministerio de Defensa Nacional.

Efectivamente, y sin perjuicio de reiterar que precepto alguno de la Constitución impone la renuncia de los comandos de esas instituciones al asumir un nuevo Presidente sus funciones, creo perfectamente plausible y no sólo razonable que, voluntaria o libremente, así suceda.

La tesis divergente, coherente con la idea de los *enclaves o incisiones* del gobierno ya ido en el que lo sucede, la estimo inconveniente para el pleno ejercicio de la potestad de disposición o mando de esas instituciones que es inherente al Jefe del Estado. Por lo mismo, la creo reductiva de la independencia con que él decida llamar a retiro a tales jefes armados, según lo regulado en el artículo 93 inciso 2º. Por último, y siguiendo el mismo argumento, opino que se revertirá la autoridad presidencial en el Consejo de Seguridad Nacional cuando aquellos comandos no hayan sido designados por el Primer Mandatario en el desempeño del cargo, al tenor de los artículos 95 y 96 de la Carta Fundamental.

13. Efectos en la Formación de la Ley

Ya me he referido al tópico y aquí vuelvo a mencionarlo con ánimo de recapitulación.

Basta, en consecuencia, agregar las *citas precisas* en que apoyo mi aseveración, siendo ellas los artículos 63, 60 N° 16 y 116 de la Constitución.

14. Otra Reducción pero Quimérica

Rebajar a seis años el mandato presidencial es preferible a mantenerlo en ocho¹⁵, pero peor que reducirlo a cuatro. Sin embargo, tiene que entenderse mi afirmación bajo la condición que ello se opere de modo sistemático y no alternado sólo una cifra de una norma constitucional aislada.

Con análoga energía propugno la coincidencia de las elecciones presidenciales y parlamentarias, reconociendo respecto de las últimas la procedencia de hacerlo parcialmente tratándose del Senado. Y es aquí donde expreso el anhelo de reformar la Constitución en la vertiente madisoniana ya mencionada, para lo cual sería necesario rebajar a seis y tres años, respectivamente, los períodos que la Constitución fija hoy para los senadores y diputados, consultando evidentemente la preceptiva transitoria que sincronice tales enmiendas.

Pero ahí es donde llego a plantearme, al concluir, que esa rebaja en aras de la simultaneidad es una quimera. No quiero entrar a elaborar las razones que tengo para pensar así, pero me intriga la contradicción que diviso entre la disposición a rebajar la extensión del mandato presidencial, de un lado, y a mantener el homónimo parlamentario, de otro. Ello me inquieta más todavía cuando desprendo algunas de las implicancias de esa reforma y que, al parecer, no todos quienes la aprobaron visualizaron de la misma manera.

¹⁵ La inusitada longitud del período presidencial motivó más de una suspicacia. Así, en la sesión del Congreso Pleno aludida en *supra* nota 2, empleando su típico lenguaje criollo y sin rodeos, el entonces diputado Mario Palestro afirmó:

"Pienso que quienes propugnaban ese largo período —groseramente largo— de ocho años lo hacían con la peor de las intenciones en contra del que resultara elegido Primer Mandatario, porque, después de llevar a cabo una tarea presidencial de ocho años, tengo la seguridad absoluta de que, al final de ella —si es que llega al final—, sería despedido a punta de peñazcos en la calle cuando saliera de La Moneda".