

TRANSICION Y CONSTITUCION POLITICA: EN EL CONSEJO DE ESTADO Y EN EL TEXTO APROBADO

SERGIO CARRASCO DELGADO
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Concepción

A. ANTECEDENTES

Con frecuencia se hace referencia al período de transición, sus finalidades, alcances y controversias, lo que hace útil señalar algunos de sus aspectos principales.

En el Consejo de Estado, a iniciativa del ex Presidente de la República don Jorge Alessandri R., quien reflejó permanentemente su extraordinaria experiencia y visión política, se dio forma al denominado período de transición. Esta idea y su forma de concretarse, original en dicha instancia, se orientaba a la conveniencia de llegar, de tal forma, dentro de un plazo adecuado, a la plena vigencia constitucional, en un solo texto, aprobado por la ciudadanía. Habiéndose, previamente, descartado la idea, señalada en 1975 por el presidente de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, en orden a que las Actas Constitucionales irían reemplazando la Ley Fundamental vigente.

B. FINALIDADES Y FUNDAMENTOS DEL PERÍODO DE TRANSICIÓN

En su concepción original, según indica el proyecto del Consejo de Estado, el período de transición era necesario en cuanto se podría, durante su curso "unificar lo más posible al pueblo de Chile y de procurar el desarme de los espíritus"¹, posibilitándose así "poner en marcha, sin quebrantos, las nuevas instituciones"².

Fundado en la situación política, incluía "una norma que prorrogue las funciones del actual Presidente de la República hasta el término del período de transición"³, que, según se dirá, estimaba en 5 años, pudiendo ser reelegido.

Consideraba, a la vez, indispensable existiese un Congreso que ejerciera la totalidad de las funciones propias que la Constitución establecía para este órgano. Los fundamentos de la recuperación de la función legislativa separada del Ejecutivo, eran:

- a) Asegurar la fiel interpretación de la nueva Constitución;
- b) Hacer posible que, cuanto antes, las leyes pudieran discutirse con publicidad, y
- c) Posibilitar una adecuada e idónea representación de las diversas corrientes democráticas de opinión existentes en el país⁴.

¹ Proyecto constitucional del Consejo de Estado; Informe, p. 75.

² Proyecto Constitucional del Consejo de Estado; Informe, p. 75.

³ Proyecto Constitucional del Consejo de Estado; Informe, p. 75.

⁴ Ver en Proyecto Constitucional del Consejo de Estado; Informe, pp. 75-76.

C. PARALELO ENTRE EL CONTENIDO DE LA TRANSICIÓN EN EL CONSEJO DE ESTADO Y EN EL TEXTO APROBADO. CONSECUENCIAS POLÍTICAS DEL DIFERENTE CONTENIDO

En la etapa de aprobación del proyecto, por la Junta de Gobierno, se consideró la idea de un período de transición, pero se modificó sustancialmente el contenido propuesto por el Consejo de Estado.

Debe hacerse presente, como una consecuencia política muy recientemente visualizada, la renuncia, en agosto de 1980, del Presidente del Consejo de Estado, don Jorge Alessandri R., a dicho cargo. Si bien el texto de tal renuncia no ha sido dado a conocer ni se han hecho comentarios oficiales al respecto, pueden comprenderse sus razones al comparar el proyecto despachado por el Consejo de Estado y el texto aprobado en definitiva, especialmente en cuanto a su período de transición⁵, según, por lo demás, ha señalado, muy recientemente, el propio ex Presidente, señor Alessandri, en exposición pública con ocasión de la inauguración de la Convención Nacional de la Empresa, de 1983.

En un paralelo sobre aspectos principales y haciendo presente que las disposiciones pertinentes se encuentran particularmente en las señaladas desde 12ª a 28ª en el proyecto constitucional del Consejo de Estado y desde 13ª a 29ª en el texto aprobado, podrían destacarse las siguientes:

a) *En cuanto a la duración del período de transición*

El *proyecto del Consejo de Estado* lo señalaba en 5 años, contados desde la fecha de vigencia de la Constitución (*disp. 12 trans.*), que, a su vez, se producía 180 días después de la aprobación plebiscitaria (art. final permanente). Al término de tal plazo regiría plenamente el contenido permanente de la Constitución, salvo en lo relativo a la elección del Senado (*disp. 17 y 19 trans.*).

En el *texto aprobado*, el período de transición se amplió, al remitirlo primeramente al artículo 25 permanente, de 8 años, contados desde la vigencia del texto (*disp. 13 trans.*), que se producía 6 meses después de aprobada plebiscitariamente la Constitución (art. final permanente). Se consideraba, además, la proposición de la persona que ocuparía el cargo de Presidente en el período de los siguientes 8 años (*disp. 27 trans.*), lo que, en definitiva, determinaría la aplicación de todos los preceptos constitucionales mediante el curso de prácticamente un año más (*disp. 28 y 29 trans.*).

b) *En cuanto a la amplitud de las normas constitucionales aplicables*

Las normas permanentes aplicables, en el *proyecto constitucional del Consejo de Estado*, eran considerablemente más numerosas que en el texto aprobado.

En efecto, regían casi la totalidad de las disposiciones permanentes, salvo:

- a) las derivadas del mecanismo de elección del Presidente de la República (*disp. 14 y 16 trans.*) durante el período de transición;
- b) las derivadas del mecanismo de elección del Congreso (*disp. 17, 18, 19, 20 y 23 trans.*) durante el período de transición;
- c) las normas sobre Junta de Gobierno y sus atribuciones (*disp. 15 trans.*) y la integración posterior al Senado de sus miembros (*disp. 22 trans.*);

⁵ Ver CARRASCO D., Sergio, "Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos", pp. 102-103.

- d) las normas sobre atribución del Tribunal Constitucional, correspondiente al art. 82, inc. primero, número 9 y sus derivados (*disp. 25 trans.*), y
- e) el nombramiento de alcaldes, en todo el país, por el Presidente de la República durante los primeros tres años de vigencia de la Constitución (*disp. 28 trans.*).

En el *texto aprobado*, puede señalarse:

a) se consignaba que serían aplicables disposiciones especiales en materia de atribuciones del Presidente de la República, distinguiendo entre atribuciones que podría ejercer por sí solo (A) y aquellas en que requeriría el acuerdo de la Junta de Gobierno (B) (*disp. 15 trans.*);

b) Se establecían normas sobre Junta de Gobierno y sus atribuciones, de mayor entidad que las señaladas en el proyecto constitucional del Consejo de Estado, y que debían ejercerse por la unanimidad de sus miembros, tales como el ejercicio del Poder Constituyente, el ejercicio del Poder Legislativo, la dictación de las leyes interpretativas de la Constitución que fueren necesarias; aprobar o desechar tratados internacionales antes de la ratificación presidencial; prestar su acuerdo en ciertos casos al Presidente de la República, permitir la entrada de tropas extranjeras y autorizar la salida de tropas nacionales, respecto del territorio nacional, conocer de contiendas de competencia, etc. (*disp. 18 trans., letras A-K*), señalándose, asimismo, que los miembros de la Junta de Gobierno tendrían iniciativa en materia de ley en las materias que no fueran de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República (*disp. 19 trans.*);

c) No serían aplicables, en el período de transición y hasta que entren en funciones el Senado y la Cámara de Diputados (*disp. 21 trans.*), las normas sobre elección del Presidente de la República (arts. 26 a 31 permanentes), algunas atribuciones del Presidente y Ministros respecto del Congreso (art. 32, números 2, 4, 5 y 6 y número 16, parte 2ª, y art. 37 permanente) y las normas sobre medidas en estado de excepción en referencia a los parlamentarios (art. 41, número 7 permanente);

d) No regiría el Capítulo V, sobre Congreso Nacional, salvo los artículos 50, número 1 (aprobación o rechazo de tratados internacionales); 60 (materias propias de ley); 61 (autorización del Congreso al Presidente de la República para dictar disposiciones con fuerza de ley); 62 incisos tercero a quinto (iniciativa exclusiva de los proyectos de ley) y 64 (proyecto de Ley de Presupuestos), referidos sí a la Junta de Gobierno.

De igual forma, regirían los artículos 32 número tercero (dictación de decretos con fuerza de ley); 41 número 6, inciso segundo (informe de medidas en estado de emergencia y catástrofe); 73 (facultades exclusivas del órgano judicial); 81 letra d) (elección de integrante del Tribunal Constitucional) y 88 (ejercicio de función de control de legalidad), debiendo entenderse referido, en lo pertinente, a la Junta de Gobierno;

e) En el art. 82, sobre Tribunal Constitucional, no se aplicarían los números 4, 9 y 11 del inciso primero, sobre atribuciones en cuestiones sobre constitucionalidad en plebiscito, informe al Senado en materias de inhabilidad del Presidente de la República y pronunciamiento sobre inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en cargo de parlamentario, respectivamente. Tampoco la referencia del art. 82 número 2 a tramitación de proyectos de reforma constitucional ni el art. 82, inciso primero, 2ª parte del número octavo, en lo atinente al Presidente de la República, y disposiciones concernientes;

f) No regiría el Capítulo XIV, sobre reforma constitucional. El ejercicio del Poder Constituyente correspondería a la Junta de Gobierno; para que las modificaciones tuvieran eficacia debían ser aprobadas por plebiscito y convocado por el Presidente de la República, y

g) No regiría cualquier otro precepto contrario a las disposiciones que rigen el período presidencial a que se refiere la disposición 13^a transitoria.

c) *En cuanto a la existencia de Congreso y legislación pública en período de transición*

En el *proyecto constitucional del Consejo de Estado* se consideraba un Congreso, bicameral; una Cámara de Diputados, de 120 miembros, designados por la Junta de Gobierno (*disp. 18 trans.*), y un Senado, integrado por los ex Presidentes de la República, y 41 otros miembros, distinguiendo ciertas categorías, designados por el Presidente de la República (*disp. 19 trans.*).

Entre las principales finalidades del Congreso se consideraban la elaboración pública de la ley y la expresión de las corrientes de opinión.

La Junta de Gobierno tendría, en el período de transición, atribuciones muy generales, y sin intervención en el proceso legislativo (*disp. 15 trans.*).

En el *texto aprobado*, la función legislativa (*disp. 18 trans.*) y la iniciativa de ley en lo pertinente (*disp. 19 trans.*) corresponderían a la Junta de Gobierno y a sus miembros, respectivamente, conforme las normas sobre tramitación de las leyes.

d) *En cuanto a los mecanismos sobre Garantías Constitucionales*

En el proyecto del *Consejo de Estado* regían ampliamente los mecanismos sobre garantías constitucionales, señalados en el articulado permanente.

En cuanto al *texto constitucional aprobado*, en la etapa final de su elaboración, se agregó el artículo 24 transitorio, especialmente controvertido, y que, sin perjuicio de lo establecido sobre estados de excepción, considera la aplicación, durante el período de transición, de medidas restrictivas, no susceptibles de recurso alguno, salvo el de reconsideración.

D. *Conclusiones*

De la explicación precedentemente formulada pueden extraerse como conclusiones, en primer término, la circunstancia de haber un contenido bastante diferente entre las disposiciones en materia de período de transición consideradas en el proyecto constitucional del Consejo de Estado y las señaladas en el texto aprobado por la Junta de Gobierno y, posteriormente, aprobado plebiscitariamente.

En otro aspecto, del estudio realizado pueden deducirse, comparativamente, el mérito y las ventajas y/o desventajas de cada proposición. Así como las consecuencias de orden constitucional y político derivadas de ambos textos.

Siendo, además, del caso señalar la necesidad que existe en orden a hacer públicas las actas del Consejo de Estado y, por otra parte, darse a conocer la fundamentación de las modificaciones efectuadas en la etapa de aprobación del texto constitucional por la Junta de Gobierno, todo lo cual posibilitaría el mayor análisis y comprensión general de estas materias.