Boletín N° 949-07.

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en el proyecto de reforma constitucional, en segundo trámite, que modifica la duración del mandato del Presidente de la República.

_____

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros el proyecto de reforma constitucional, en segundo trámite, que modifica la duración del mandato del Presidente de la República.

La referida iniciativa se inició en mensaje de S.E. el Presidente de la República, quien, además, con fecha 6 de agosto de 1993, hizo presente la urgencia para su despacho, en todos sus trámites constitucionales, calificándola de "suma".

Posteriormente, mediante oficio de fecha 16 de agosto de 1993, del que se dió cuenta en la sesión del Senado del día 17 del mismo mes, el Ejecutivo retiró la mencionada urgencia y, al mismo tiempo, la hizo presente nuevamente, en todos sus trámites constitucionales, calificándola de "suma".

Finalmente, por oficio de fecha 19 de agosto de 1993, del que se dió cuenta en la sesión del Senado del día 31 de agosto de 1993, el Primer Mandatario retiró la referida urgencia y, simultáneamente, la hizo presente de nuevo, en todos sus trámites constitucionales, siempre en el carácter de "suma".

A una de las sesiones en que se consideró esta materia asistieron, además de los miembros de la Comisión, los HH. Senadores señores Ronald Mc Intyre Mendoza, Miguel Otero Lathrop y Sergio Páez Verdugo.

A las dos sesiones en que se estudió esta iniciativa concurrieron, asimismo, especialmente invitados, los Ministros de Justicia y Secretario General de la Presidencia, señores Francisco Cumplido Cereceda y Edgardo Boeninger Kausel, respectivamente.

Cabe señalar que, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 116 de la Carta Fundamental, el proyecto necesita para su aprobación del voto conforme de las tres quintas partes de los Senadores en ejercicio.

Antecedentes

1.- El mensaje de S.E. el Presidente de la República.

El mencionado documento se refiere, en primer término, a las dificultades que presenta el debido cumplimiento del período gubernativo en el sistema presidencial, cuando un Gobierno deviene minoritario.

La pérdida del apoyo ciudadano y parlamentario a mitad de un período presidencial, afirma el mensaje, hace que la obligación de cumplir el período se torne una rigidez que puede dar lugar -como históricamente ha ocurrido en nuestro país y en muchos otros- a polarización, inestabilidad, desgaste de la Administración de que se trata e imposibilidad de cumplir el programa de Gobierno.

Expresa que, en atención a tales consideraciones, "e impulsado exclusivamente por consideraciones de Bien Común, propone modificar el período presidencial de ocho años contemplado en el texto constitucional vigente, reduciéndolo a cuatro y manteniendo el impedimento de reelección inmediata".

A continuación plantea los siguientes criterios básicos para analizar el tema de la duración del período presidencial óptimo para nuestro país, atendida la realidad chilena:

1) Necesidad de que los Gobiernos dispongan del tiempo suficiente para alcanzar a ejecutar las políticas y programas para cuya realización han sido elegidos.

A este respecto, considera que "un período de cuatro años permite perfectamente la ejecución de un programa de políticas públicas de corto y mediano plazo".

Apoya esta afirmación tanto en la experiencia comparada, destacando especialmente el caso de los Estados Unidos de Norteamérica y de las democracias parlamentarias, como en la propia experiencia del actual Gobierno que, según afirma el documento aludido, podrá "desarrollar un programa económico, social y político de importantes proyecciones" dentro del referido plazo de cuatro años. Funda su proposición, además, en el ritmo cada vez más acelerado con que el hombre puede desarrollar obras y ejecutar políticas, en el progreso científico y tecnológico, y en la velocidad con que circula la información hoy en día.

Señala, finalmente, "que un período presidencial corto debiera contribuir a que las diferentes postulaciones que aspiren a la Primera Magistratura de la Nación eviten ofrecer proyectos fundacionales o se planteen metas excesivamente ambiciosas";

2) El establecimiento de un límite de tiempo a partir del cual un período presidencial puede estimarse excesivo.

Sobre esta materia, el mensaje afirma "que ocho años son una demasía", manifestando que "no se conoce, en el mundo, otro caso de régimen presidencial democrático que contemple un período de ocho años".

Asegura, a continuación, que un período de siete años también puede resultar inconveniente, como lo demuestra la experiencia francesa -que contempla ese lapso-, lo que ha obligado a ese país, en diversas oportunidades, a buscar formas de "reforzar la autoridad y el capital político del presidente, ante el desgaste inevitable producido por mandatos largos".

Sostiene que si bien "seis años se encuentra en una situación limítrofe", en la práctica, resulta también un período excesivo, pues tanto "la experiencia chilena como comparada (por ejemplo Argentina y Venezuela) revelan que en el caso de un gobierno que se ha tornado minoritario o impopular, el quinto y sexto años son muy problemáticos, tanto para gobernantes como para gobernados".

Recuerda al respecto que la Constitución de 1925 fue criticada durante su vigencia por establecer en seis años el período presidencial, citando al efecto la opinión del constitucionalista señor Alejandro Silva Bascuñán, y

3) Conveniencia de realizar conjuntamente las elecciones presidenciales y las parlamentarias.

Sobre este aspecto señala tres razones principales para recomendar la simultaneidad:

- La posibilidad de que "el Presidente recién elegido cuente con una mayoría, al menos en la Cámara de Diputados", con todas las ventajas que ello supone;

- La no proliferación de los actos electorales, y

- Asegurar a los distintos mandatarios un cierto grado de "igualdad de condiciones" que no se obtiene cuando se produce "un desfase temporal entre unas y otras elecciones, que para unos mandatarios fue conveniente y para otros perjudicial".

En esta parte, el mensaje concluye manifestando que "el análisis de los tres criterios anteriormente expuestos ha llevado a este Gobierno a la conclusión que un período presidencial de cuatro años es el que permite, de mejor manera, conciliar los objetivos de eficacia gubernamental, estabilidad política y legitimidad institucional", agregando que se propone, por tanto, que en el futuro la ciudadanía elija cada cuatro años Presidente de la República, la totalidad de la Cámara de Diputados y la mitad del Senado, para que de esta manera, y desde el primer momento, el Presidente de la República conozca cual será durante todo su período la correlación de fuerzas en el Congreso Nacional y se evite que la realización de elecciones parlamentarias durante el período presidencial genere permanentemente una situación de bloqueo institucional.

A continuación, el mensaje señala las razones para no innovar en lo que respecta a la prohibición de reelección inmediata del Presidente de la República, hoy vigente.

Afirma, en primer lugar, que dicha prohibición facilita "el rol suprapartidario y nacional, por encima de la política contingente, que cabe al Presidente de la República como Jefe del Estado de Chile".

En segundo término, destaca "la conveniencia de intentar separar, en lo posible, las decisiones sobre políticas públicas, por una parte, y los requerimientos de una campaña electoral, por la otra".

Pone de relieve, enseguida, "la necesidad de evitar el peligro de instrumentalización del poder del Estado para efectos de coercionar la voluntad de los electores", haciendo presente que por ello "prácticamente todas las Constituciones latinoamericanas prohiben la reelección inmediata".

Finalmente, postula que "la prohibición de reelección puede contribuir a lograr la efectiva renovación periódica de los equipos de gobierno", fenómeno que evita "el anquilosamiento de las élites políticas y la permanencia monopólica en el tiempo de ciertos y determinados liderazgos personales", sin perjuicio de admitir "la posibilidad de que un Presidente exitoso pueda volver a postularse a la Primera Magistratura de la Nación, una vez que hubiere transcurrido un período desde que abandonó el cargo".

Como consecuencia de la reforma al período presidencial precedentemente expuesta, el documento plantea a continuación una enmienda al procedimiento vigente para el caso de vacancia del cargo de Presidente de la República, toda vez que éste está concebido para un período de ocho años, por lo que no sería armónico con el nuevo lapso propuesto, y en atención a que, además, la norma actual presenta un vacío que consiste en que "no contempla una solución para el evento de no lograrse en el Congreso Pleno una mayoría absoluta que elija un nuevo Presidente de la República".

Sobre la base de lo anterior, y considerando, además, las diversas razones que aconsejan circunscribir el número de las elecciones, se propone una modificación a las normas que establecen la forma en que debe resolverse la vacancia del cargo de Presidente de la República.

Explica el documento que el nuevo mecanismo que se propone contempla dos situaciones diferentes, con sus correspondientes soluciones:

a) Si la vacancia se produce faltando menos de ciento ochenta días para la próxima elección presidencial, el Vicepresidente de la República durará en el cargo hasta noventa días después de esa elección presidencial, y

b) Si la vacancia se produce faltando ciento ochenta días o más para la próxima elección presidencial, corresponderá al Congreso Pleno elegir el sucesor, sugiriendo que para adoptar esta determinación se requiera un quórum de tres quintos de los Diputados y Senadores en ejercicio.

Destaca que el mecanismo descrito hace indispensable producir los acuerdos políticos necesarios para alcanzar la mayoría calificada requerida, lo que contribuirá a que el Presidente elegido en forma indirecta cuente con un respaldo sólido en el Congreso Nacional por el resto del período en que le corresponderá ejercer como mandatario.

Por último, pone de relieve que esta iniciativa de reforma constitucional consulta "una norma para el caso de no producirse, en tres votaciones consecutivas, un acuerdo que alcance el quórum requerido", disponiendo que, en tal evento, asumirá la Presidencia de la República el Senador más votado de la lista más votada en la última elección parlamentaria;

2.- Historia constitucional de Chile.

A.- Constitución Política y Permanente del Estado de 1823.

Según lo establecido en su artículo 14, el Poder Ejecutivo era servido por un ciudadano con el título de Director Supremo. Su mandato duraba cuatro años y podía ser reelegido por las dos terceras partes de los sufragios.

B.- Constitución Política de la República de Chile de 1828.

De acuerdo a lo preceptuado en el artículo 60 de la mencionada Carta Fundamental, el Poder Ejecutivo era ejercido por el Presidente de la República.

Cabe hacer presente que su artículo 61 creó -por única vez en la historia constitucional de nuestro país- el cargo de Vicepresidente, a fin de subrogar al Presidente en caso de muerte o imposibilidad física o moral de éste.

Por último, es dable señalar que, según el artículo 62 de la misma Carta, las funciones del Presidente duraban cinco años y no cabía reelección, "sino mediando el tiempo antes señalado, entre la primera y la segunda elección".

C.- Constitución de la República Chilena de 1833.

El artículo 61 del texto primitivo de la referida Constitución radicaba el Poder Ejecutivo en el Presidente de la República, que era elegido por cinco años y podía ser reelegido para el período siguiente. Por su parte, el artículo 62 exigía que, para elegir a una misma persona como Presidente de la República por tercera vez, debía mediar, entre la segunda y la tercera elección, el espacio de cinco años.

Más adelante, por ley del 8 de agosto de 1871, las mencionadas normas fueron modificadas, prohibiéndose la reelección presidencial para el período inmediatamente siguiente y estableciéndose que para ser elegido Presidente dos o más veces una misma persona, debía mediar siempre entre cada elección el espacio correspondiente a la duración de un período presidencial.

D.- Constitución Política de la República de Chile de 1925.

Finalmente, es dable señalar que el artículo 62 de la mencionada Carta Fundamental fijó un período presidencial de seis años y dispuso la prohibición de reelección para el período siguiente.

3.- Legislación comparada.

Un estudio de la legislación comparada permite apreciar que -independientemente del régimen de gobierno- el Jefe de Estado dura en el cargo un período que, por regla general, va de los cuatro a los siete años.

Así, por ejemplo, tienen un período de cuatro años, entre otros, los siguientes países: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Ecuador, Honduras, Paraguay y República Dominicana.

Por su parte, tienen un período de cinco años, países tales como El Salvador, Guatemala, Panamá, Perú, Portugal, República Federal Alemana, Uruguay y Venezuela.

Cuentan con un período de seis años, entre otros, Argentina, Austria, Brasil, México, Nicaragua.

Finalmente, Francia tiene un período presidencial de siete años.

En cuanto a la posibilidad de reelección del Presidente de la República, es posible distinguir tres situaciones diversas:

a) Países que no la admiten en ningún caso: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y México.

b) Países que la admiten, pero no en períodos consecutivos: Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

c) Países que la admiten para el período inmediatamente siguiente: Austria, Estados Unidos, Francia, Nicaragua, Paraguay, Portugal y República Federal Alemana.

Discusión en general

Al comienzo de la discusión en general de esta iniciativa, la Comisión escuchó la exposición del señor Ministro Secretario General de la Presidencia don Edgardo Boeninger Kausel.

El aludido Secretario de Estado expresó que los objetivos perseguidos por el Gobierno al someter este proyecto a la consideración del Congreso Nacional son, en síntesis, los siguientes: Perfeccionar las instituciones democráticas, asegurar una mayor estabilidad del sistema político, lograr la máxima fluidez en las relaciones políticas, reducir los niveles de confrontación en esta área y, por último, asegurar eficacia gubernativa o de la acción del Estado, entendida, en este caso, como la acción conjunta de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Continuó diciendo que, en el debate surgido en torno a este tema, hay a lo menos un aspecto en que , a su juicio, ha habido consenso generalizado, cual es la conveniencia de que las elecciones presidenciales y parlamentarias sean simultáneas. Explicó que tal coincidencia de criterio se basa en que la aludida simultaneidad reduce el número de elecciones a través del tiempo, lo que evita que se produzca una politización excesiva y un ambiente electoral demasiado frecuente y, además, en que ella es la mejor forma de asegurar que exista una probabilidad relativamente alta de que la tendencia política del Poder Ejecutivo se exprese de igual modo en el Legislativo, facilitando que el Gobierno tenga mayoría en el Congreso Nacional. Hizo presente, enseguida, que el problema de la existencia de los necesarios contrapesos entre ambos Poderes, se resuelve de otro modo, ya sea por la renovación parcial del Senado o por aplicación de otras normas constitucionales.

Señaló, a continuación, que la reducción del período de ocho años, actualmente vigente, busca obtener el perfeccionamiento institucional, pretendiendo acentuar la legitimidad del Presidente de la República y hacer efectivos dos principios del ejercicio democrático pleno, que se expresan, por una parte, en la participación que se produce por la elección misma, y, por otra, en el control o evaluación de los gobernantes por parte de los gobernados, que también se manifiesta en las urnas, precisando que estos dos principios se concretan con mayor eficacia si se ejercen en períodos relativamente más breves.

En cuanto al tema de la estabilidad, indicó que la mejor forma de asegurar ésta es reducir los riesgos de crisis del sistema político. Sobre el particular, destacó que la pérdida de legitimidad es una fuente de crisis. Ahora bien, agregó, esta pérdida de legitimidad puede producirse por el no ejercicio de la participación y del control, así como también puede deberse a la disminución del apoyo ciudadano, como consecuencia de errores cometidos, o a crisis políticas de distinta naturaleza que produzcan cambios en la opinión pública, poniendo de relieve que la posibilidad de crisis será mayor cuanto más larga sea la duración del período.

Declaró que, en todo caso, el desgaste es un proceso natural del ejercicio de la Presidencia, por la complejidad de los problemas que el gobernante tiene que enfrentar, los que en el sistema presidencial recaen muy fuertemente en el titular del Poder Ejecutivo.

Manifestó que si estas crisis se producen en el sistema parlamentario, existe una fórmula automática de solución, cual es la disolución del Parlamento y el llamado a nuevas elecciones, lo que no ocurre en el sistema presidencial, en el cual sólo cabe esperar que termine el período del Presidente en ejercicio, a menos que haya una solución de facto, por la vía de una crisis institucional.

Luego se refirió al problema de la fluidez de las relaciones y de los niveles de confrontación entre los actores de la vida política, señalando que algunos piensan que la estabilidad se asegura mejor con períodos más largos de Gobierno. Sin embargo, opinó que ello no es así, no sólo por lo anteriormente expuesto, sino también porque los períodos largos -como es el caso de Chile, en que abarca casi una década- producen inevitablemente en los candidatos que se postulan, así como en las coaliciones que los apoyan, una pretensión fundacional y un grado de radicalidad del cambio, con respecto al período anterior, mucho mayor que si existiese un período más corto. Esto no quiere decir, precisó, que la democracia no deba llevar elementos de cambio, pero estimó que éstos deben producirse a partir de lo existente, propósito que se logra con mayor facilidad en períodos más breves.

Afirmó que las consideraciones precedentemente expuestas llevan a la conclusión de que es conveniente la existencia de un período presidencial de menor duración, lo que hace necesario determinar la extensión de tiempo adecuada para desarrollar un programa, lapso que, en su opinión, actualmente es menor que el que se requería años atrás, por los avances del mundo moderno.

Explicó que, desde esta perspectiva, las políticas de Gobierno pueden clasificarse en tres grandes categorías. Unas, simples en su concepción, que sólo requieren de que exista la mayoría política necesaria para aprobarlas; otras, que tienen un mediano grado de complejidad y plazo de desarrollo, y unas terceras, que necesitan de un muy largo plazo para su desarrollo, lo que exige un esfuerzo sólido y persistente a través de varios Gobiernos. Especificó que -excepto estas últimas- el resto de las políticas de las distintas áreas se alcanzan en lapsos más breves, entre dos y cuatro años, manifestando que, a su juicio, un período presidencial de cuatro o cinco años permite desarrollar cualquier conjunto de políticas significativas, excepto aquellas que requieren plazos extremadamente largos.

Puso de relieve, a continuación, que un análisis del derecho comparado permite apreciar que no existe ningún régimen democrático cuyo mandato presidencial dure ocho años, y solamente hay dos casos en que dura siete, que son Italia, que tiene régimen parlamentario, y Francia, donde se está discutiendo su extensión, añadiendo que todos los demás países tienen períodos menores, destacando especialmente la situación existente en América Latina, donde los países con Gobiernos más estables tienen un período de cuatro años. Indicó que la experiencia chilena apunta en la misma dirección, ya que los gobiernos de seis años terminaron en general con situaciones bastante críticas.

Prosiguió explicando que, dentro de las alternativas de duración del mandato que se analizaron, se eliminó la de seis años porque, en la práctica, impide la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias, salvo que se redujera el período de los diputados a tres años, lo que significa elecciones demasiado frecuentes, y aumenta la posibilidad de discrepancias entre la mayoría parlamentaria y el Ejecutivo. Precisó que de optarse por cinco años, significaría alargar en un año el período de los Diputados y , en el caso de los Senadores, acortarlo a cinco, lo cual es muy breve, o extenderlo a diez, lo que resulta políticamente inconveniente, pues podría producirse en la opinión pública una reacción negativa.

Se refirió, en seguida, al tema de permitir o no que el Presidente en ejercicio postule a la reelección informando que se prefirió no considerar tal posibilidad, por tres razones básicas. La primera, señaló, es que el Presidente que es candidato a la reelección enfrenta la tentación de caer en políticas populistas o en abusos de poder, lo que envuelve un riesgo de corrupción del sistema; la segunda razón, explicó, es que al no haber reelección el Presidente puede gobernar hasta el último día de su mandato, sin interferencias electorales, y la tercera, y tal vez la más fuerte, añadió, dice relación con los niveles de confrontación política. Sobre el particular, indicó que le parece evidente que si un Presidente asume un primer período y es visto como potencial candidato a la reelección, con todas las ventajas que el ejercicio del poder otorga, ello inevitablemente inducirá a la oposición a tratar de destruir la figura del Presidente y, en consecuencia, se reducen sus posibilidades de generar consensos para hacer políticas de Estado, más allá de la propia base que lo apoyó, produciéndose una pérdida para el sistema, e, inversamente, un aumento en el nivel de confrontación.

Señaló, además, que la no reelección ayuda a una renovación de equipos humanos y liderazgos, porque el cambio del Presidente significa que, aún dentro del mismo partido, surgen otras personas que compiten por el favor popular, lo que hace más equilibrado el ejercicio del poder y la competencia electoral.

Analizó, a continuación, los argumentos que se esgrimen en favor del período de ocho años, opinando que para la propia oposición es conveniente un lapso más breve, porque la competencia obliga a los conglomerados políticos a reestructurarse permanentemente.

Finalmente, el señor Ministro concluyó expresando que, en opinión del Gobierno, el proyecto en estudio tiene, en una perspectiva de largo plazo, innegables ventajas para el sistema político del país.

El H Senador señor Díez puso de relieve, en primer término, la gran trascendencia que la materia en análisis tiene para el desarrollo político nacional.

En atención a ello, manifestó que el criterio central que guía su análisis no tiene ninguna relación con la situación electoral presente, sino que se inspira en el propósito de encontrar la solución que sea más conveniente para el país.

Destacó, enseguida, que sobre la materia en estudio hay consenso en varios puntos, como es el caso de la existencia de un sistema regular de elecciones cada cierto tiempo, mediando entre éstas un lapso que no sea excesivamente largo, ni tampoco demasiado breve.

En cuanto a la posibilidad de extender el período de duración del mandato de los parlamentarios, estimó que ello podría dar lugar -en las actuales circunstancias, más que en un período de estabilidad democrática afianzada- a que grupos de opinión se pudieren sentir tentados a una propaganda anti-sistémica, pues los parlamentarios podrían aparecer, aunque sólo fuere en apariencia, analizando las cosas desde el punto de vista de su interés personal.

Hizo presente que los períodos actualmente vigentes, de ocho y cuatro años para Senadores y Diputados, respectivamente, le parecen adecuados, toda vez que un período menor podría significar que el país viviera una agitación electoral permanente.

Observó, asimismo, que la menor importancia relativa que actualmente corresponde al Estado, así como la mayor independencia que tienen las personas respecto de él, ha traído como consecuencia que las elecciones vayan teniendo cada vez menos importancia para la opinión pública, así como también que la política, en su conjunto, tenga un interés sanamente menor.

Manifestó, enseguida, respecto del problema de la duración del mandato presidencial, que las alternativas básicas son cuatro, seis u ocho años, señalando que optar entre ellas era una decisión de carácter eminentemente político.

Sobre el particular, informó que la comisión política del Partido Renovación Nacional ha expresado una opinión favorable a reducir el actual período de ocho años, inclinándose, en principio, por la alternativa de los seis años.

Recordó que esa fue la duración tradicional del mandato del Presidente de la República durante la vigencia de la Constitución Política de 1925 e hizo presente que el principal inconveniente que se señala para el establecimiento de un período de seis años consiste en la pérdida de la simultaneidad de la elección de Presidente de la República y de Congreso Nacional, afirmando que tal argumento pierde relevancia, en medida importante, si se tiene en consideración que -atendida la duración con que quedarían tanto el período presidencial como el de los parlamentarios- se seguiría produciendo la aludida coincidencia cada doce años.

Concluyó manifestando que, por las consideraciones expuestas, solamente estaría en condiciones de dar su aprobación en general al proyecto si en el seno de la Comisión tuviere acogida la idea de fijar la duración del mandato presidencial en seis años, expresando que en caso contrario se vería obligado a votarlo negativamente.

El H. Senador señor Fernández coincidió en la importancia de este tema, reconociendo que los argumentos en favor de uno u otro plazo son relativos, según sea la apreciación que tenga cada cual sobre la materia.

Explicó que personalmente es partidario de mantener el período de ocho años por una razón fundamental, que dice relación con la estabilidad que otorga un mandato más prolongado, que permite al gobierno en funciones llevar adelante sus políticas.

Recordó que en Chile, durante muchos años, en cada elección se decidía la suerte del país, de las personas y del sistema político y económico, lo que era muy inconveniente, observando que todos los gobiernos que duraron seis años terminaron entregando el poder a personas que pensaban en forma totalmente distinta, que pretendían cambiar todo lo que la anterior Administración había llevado a cabo. Sin embargo, destacó que, a su juicio, ello no se debió a la excesiva duración del mandato presidencial, sino a la naturaleza del sistema político chileno de entonces, por lo que actualmente no se debería producir una situación similar.

Añadió que el país, para poder superar los grandes problemas nacionales, debe proyectar sus políticas para un largo período. Expresó que se ha puesto énfasis en la gravedad que podría tener un lapso de ocho años ante una eventual crisis, señalando que -aún en el caso de ver en forma negativa el futuro- no puede analizarse la decisión de tener un período presidencial de cuatro u ocho años desde esa sola perspectiva. Puso de relieve, además, que el sistema en sí mismo tiene correctivos, como es la elección parlamentaria a los cuatro años, en la que de cierta manera el Presidente somete su gestión al veredicto popular, toda vez que si ha sido exitoso, mantendrá una mayoría parlamentaria adecuada para su gobierno, y, por el contrario, si la pierde, estará obligado a buscar otras combinaciones políticas y hacer los cambios necesarios para poder gobernar durante el período legislativo siguiente.

Discrepó con la idea de que en un período de cuatro años puedan cumplirse adecuadamente los programas, especialmente las grandes reformas, expresando que hay que tener en consideración, además, que durante el último año de gobierno prácticamente se paraliza la gestión de la Administración por la proximidad de las elecciones.

En cuanto a un período de seis años, opinó que tenía el grave inconveniente que no se produciría una permanente coincidencia entre las elecciones presidenciales y parlamentarias.

Manifestó, enseguida, que no considera que sea un ejemplo relevante la situación de algunos países de Latinoamérica que tienen períodos de cuatro años, toda vez que ellos no han sido modelo de gran desarrollo económico ni social, y que, en cambio, sí le parece digno de considerar el caso de países europeos como Francia, en que la duración del período del Presidente es de siete años, siendo reelegible, habiéndose dado el caso, en la práctica, que varias veces ha resultado reelecto.

Hizo presente, a continuación, que, a su juicio, se sentaría un grave precedente si se modificaran las reglas del juego sobre la duración del mandato presidencial cuando el proceso electoral ya se ha iniciado y se encuentran inscritos los candidatos a la Primera Magistratura.

Finalmente, indicó que lo anterior no era óbice para que si, en el futuro, la experiencia indicare que es conveniente reducir la duración del período presidencial, ello pudiere ser considerado en su oportunidad.

El H. Senador señor Vodanovic señaló que compartía plenamente los fundamentos del proyecto expresados en el mensaje de S.E. el Presidente de la República.

Agregó que, sin perjuicio de lo anterior, está consciente que se trata de una materia muy compleja, sobre la que hay diversas opiniones en los distintos sectores políticos, por lo que es necesario hacer los mayores esfuerzos para lograr un consenso.

En atención a lo expuesto, y en consideración a que estima que un período de ocho años es demasiado extenso y casi intolerable para una sana convivencia democrática, expresó su disposición a votar en favor de un período de seis años, como una manera de hacer posible la aprobación en general del proyecto, no obstante tener serias dudas de que esa alternativa sea la más conveniente para el país.

El H. Senador señor Pacheco hizo presente su completo acuerdo con el período de cuatro años propuesto en el proyecto del Ejecutivo, tanto por las razones contenidas en el mensaje, como por las expresadas en el seno de la Comisión por el señor Ministro Secretario General de la Presidencia.

Manifestó que, sin perjuicio de lo anterior, su interés primordial es que haya reforma sobre la materia, toda vez que el período actualmente vigente le parece excesivamente prolongado, haciendo presente que si para que se produzca la aprobación en general del proyecto es necesario aceptar un período de seis años, estaría dispuesto a hacerlo, aunque no sea la solución ideal.

El H. Senador Sinclair expresó que la Constitución Política de 1980 es un documento que fue producto de un largo y meditado estudio, destacando que existe una gran armonía y coherencia entre todas sus disposiciones.

Por ello, estimó que cualquiera modificación en la duración del mandato presidencial produciría una importante alteración en el sistema político general previsto en la mencionada Carta Fundamental.

Hizo presente, asimismo, que no estima conveniente modificar la duración del referido mandato, sin que antes transcurra un lapso prudente, que permita evaluar, con elementos de juicio suficientes, el resultado práctico del período de ocho años.

Finalmente, señaló que, en todo caso, no le parecía serio ni oportuno pretender alterar la duración del período presidencial cuando se encuentra en pleno desarrollo la campaña para las elecciones del mes de diciembre próximo.

Puesto en votación en general el proyecto en informe, fue aprobado por 3 votos contra 2. Estuvieron por la aprobación los HH. Senadores señores Díez, Pacheco y Vodanovic, y por el rechazo, los HH. Senadores señores Fernández y Sinclair.

El señor Ministro Secretario General de Gobierno agradeció a la Comisión la aprobación de la idea de legislar, aunque haya sido sobre la base de una modalidad distinta a la propuesta por el Ejecutivo, expresando su disposición para explorar en los próximos pasos de la tramitación legislativa, alternativas que permitan encontrar una mejor solución al problema que pretende resolver el proyecto.

Sin perjuicio de lo anterior, dejó expresa constancia de que tenía una seria prevención respecto de que el período de seis años sea el más adecuado, por cuanto significaría, por una parte, la pérdida de la simultaneidad de las elecciones parlamentarias y presidenciales y, por otra, no tener la oportunidad que exista coincidencia durante la totalidad del período entre el Primer Mandatario y la Cámara de Diputados, como sucedería con un período de cuatro años.

Explicó que la conjunción de los dos elementos mencionados puede afectar seriamente el sistema político nacional, pues, a su juicio, maximiza la posibilidad de discrepancias entre la opinión mayoritaria de la Cámara de Diputados y la orientación política del Presidente de la República.

Finalmente, hizo presente que las consideraciones precedentes no corresponden necesariamente a una posición definitiva del Gobierno sobre la materia, sino que más bien constituyen elementos de juicio para que se tengan en consideración en la búsqueda de los acuerdos que es necesario alcanzar.

Discusión en particular

El proyecto aprobado por la H. Cámara de Diputados consta de un artículo único, dividido en dos números, que modifican los artículos 25 y 29 de la Constitución Política, respectivamente.

Número 1

Este número sustituye el inciso segundo del artículo 25 de la Carta Fundamental.

El aludido artículo 25 vigente establece, en su inciso primero, los requisitos para ser elegido Presidente de la República.

Su inciso segundo, dispone que "el Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de ocho años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente".

Sus incisos tercero y cuarto, contienen normas sobre la salida del Presidente de la República del territorio nacional.

El número 1) del artículo único del proyecto sustituye el inciso segundo del artículo 25 de la Carta Fundamental por otro que, en sustancia, disminuye de ocho a cuatro años la duración del mandato presidencial, manteniendo la norma de que el Presidente de la República no puede ser reelegido para el período siguiente.

El H. Senador señor Díez, en armonía con lo expresado precedentemente, formuló indicación para fijar en seis años la duración del período presidencial.

Puesto en votación este número, con la indicación formulada por el H. Senador señor Díez, fue aprobado por tres votos contra dos. Estuvieron por la aprobación los HH. Senadores señores Díez, Pacheco y Vodanovic, y por el rechazo, los HH. Senadores señores Fernández y Sinclair.

Los aludidos señores Senadores fundaron sus respectivas posiciones en las consideraciones expuestas al referirse a la discusión en general de esta iniciativa.

Número 2

El número 2) del artículo único del proyecto sustituye los incisos tercero y cuarto del artículo 29 de la Constitución Política, con el objeto de modificar las normas relativas al procedimiento a seguir en caso de vacancia del cargo de Presidente de la República.

El artículo 29 vigente de la Carta Fundamental estatuye, en su inciso primero, que si el Presidente de la República no pudiere ejercer su cargo por impedimento temporal, sea por enfermedad, ausencia del territorio u otro grave motivo, le subrogará, con el título de Vicepresidente de la República, el Ministro titular a quien corresponda de acuerdo con el orden de precedencia legal, agregando que a falta de éste la subrogación corresponderá al Ministro titular que siga en el aludido orden de precedencia y que, a falta de todos ellos, le subrogarán, sucesivamente, el Presidente del Senado, el Presidente de la Corte Suprema y el Presidente de la Cámara de Diputados.

Su inciso segundo, dispone que en caso de vacancia del cargo de Presidente de la República, se producirá la subrogación como en las situaciones del inciso anterior, y se procederá a elegir sucesor en conformidad a las reglas de los incisos siguientes.

Su inciso tercero, preceptúa que "si la vacancia se produjere faltando menos de dos años para la próxima elección general de parlamentarios, el Presidente será elegido por el Congreso Pleno por la mayoría absoluta de los senadores y diputados en ejercicio y durará en el cargo hasta noventa días después de esa elección general", disponiendo que conjuntamente con aquélla "se efectuará una nueva elección presidencial por el período señalado en el inciso segundo del artículo 25". Regula, además, la oportunidad en que el Congreso Pleno hará la elección y la fecha en que el elegido asumirá su cargo.

Su inciso cuarto, señala que "si la vacancia se produjere faltando dos años o más para la próxima elección general de parlamentarios, el Vicepresidente, dentro de los diez primeros días de su mandato, convocará a los ciudadanos a elección presidencial para el nonagésimo día después de la convocatoria", estableciendo, en seguida, que "el Presidente que resulte elegido asumirá su cargo el décimo día después de su proclamación y durará en él hasta noventa días después de la segunda elección general de parlamentarios que se verifique durante su mandato, la que se hará en conjunto con la nueva elección presidencial".

Como ya se adelantó, el número 2) del artículo único de la iniciativa aprobada por la H. Cámara de Diputados sustituye los incisos tercero y cuarto del mencionado artículo 29 de la Carta Fundamental, contemplando las tres situaciones que a continuación se indican:

a) Si la vacancia del cargo de Primer Mandatario se produjere faltando menos de ciento ochenta días para la próxima elección presidencial, el Vicepresidente de la República durará en el cargo hasta noventa días después de dicha elección;

b) Si la vacancia se produjere faltando ciento ochenta o más días, pero menos de dos años para la próxima elección presidencial, corresponderá al Congreso Pleno elegir al sucesor. Al efecto, establece que será elegido Presidente de la República el ciudadano que obtenga el voto de las tres quintas partes de los Senadores y Diputados en ejercicio, estatuyendo que, si luego de efectuadas tres votaciones ningún candidato alcanza el quórum indicado, será elegido Presidente de la República el ciudadano que obtenga la mayoría de los votos de los Senadores y Diputados presentes, y

c) Si la vacancia se produjere faltando dos años o más para la próxima elección presidencial, el Presidente de la República será elegido de conformidad a lo dispuesto en el artículo 26, estableciendo el procedimiento a seguir en tal caso. La norma agrega que "el Presidente que resulte elegido asumirá su cargo el décimo día después de su proclamación y durará en él hasta noventa días después de la siguiente elección general de parlamentarios, la que se hará en conjunto con la nueva elección presidencial".

El H. Senador señor Díez formuló indicación para contemplar solamente dos situaciones, que serían las siguientes:

1) Si la vacancia se produjere faltando menos de 180 días para la próxima elección presidencial, asume el Vicepresidente de la República, quien durará en el cargo hasta 90 días después de dicha elección presidencial, tal como lo propone el proyecto de la H. Cámara de Diputados, y

2) Si la vacancia se produjere faltando 180 días o más para la próxima elección presidencial, el Presidente será elegido por el Congreso Pleno, por la mayoría absoluta de los Senadores y Diputados en ejercicio, y durará en el cargo hasta noventa días después de la elección general de parlamentarios más próxima, efectuándose, conjuntamente con ésta, una nueva elección presidencial por el período completo señalado en el inciso segundo del artículo 25 de la Ley Suprema. Agrega que la elección por el Congreso será hecha dentro de los diez días siguientes a la fecha de la vacancia y que el elegido asumirá su cargo dentro de los treinta días siguientes. Finalmente, dispone que si luego de efectuadas tres votaciones ningún candidato alcanzare el quórum indicado, será elegido Presidente de la República el ciudadano que obtenga la mayoría de los votos de los Senadores y Diputados presentes.

El H. Senador señor Díez explicó que el sistema que ha propuesto tiene, a su juicio, una doble ventaja. Por una parte, evita la realización de una elección presidencial extraordinaria para elegir al nuevo Presidente, y la consiguiente repercusión en la vida nacional que tal acontecimiento conlleva y, por otra, hace posible que dentro de un lapso prudente se realice, si procediere, la elección de un nuevo Presidente, sin necesidad de una elección adicional de carácter nacional, sino que conjuntamente con la más próxima de parlamentarios que corresponda efectuar.

El H. Senador señor Fernández, expresó que, en su opinión, el sistema actualmente previsto en la Constitución Política para el caso de vacancia del cargo de Primer Mandatario es adecuado, por lo que no es partidario de su modificación.

Puesto en votación el número 2) del artículo único del proyecto, con la indicación formulada por el H. Senador señor Díez, se produjo el siguiente resultado: Estuvieron por su aprobación los HH. Senadores señores Díez y Pacheco, se abstuvieron los HH. Senadores Sinclair y Vodanovic, y votó por el rechazo el H. Senador señor Fernández.

En atención a que las abstenciones producidas influían en el resultado, se procedió a repetir la votación, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 178 del Reglamento de la Corporación. En la nueva votación realizada, el mencionado número 2) del artículo único, con la indicación del H. Senador señor Díez, fue aprobado con el voto favorable de los HH. Senadores señores Díez, Pacheco y Vodanovic, la abstención del H. Senador señor Sinclair y el voto en contra del H. Senador señor Fernández.

En mérito de las consideraciones precedentemente expuestas, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de proponeros la aprobación del proyecto de la H. Cámara de Diputados, con las siguientes modificaciones en su artículo único:

Número 1)

En el nuevo inciso segundo propuesto para el artículo 25 de la Constitución Política, sustituir la palabra "cuatro" por "seis".

Número 2)

Reemplazar los dos últimos de los tres incisos que propone este número para el artículo 29 de la Carta Fundamental -en sustitución de los incisos tercero y cuarto actualmente vigentes- por el siguiente:

"Si la vacancia se produjere faltando ciento ochenta días o más para la próxima elección presidencial, el Presidente será elegido por el Congreso Pleno por la mayoría de los senadores y diputados en ejercicio y durará en el cargo hasta noventa días después de la elección general de parlamentarios más próxima. Conjuntamente con la mencionada elección parlamentaria, se efectuará una nueva elección presidencial por el período señalado en el inciso segundo del artículo 25. La elección por el Congreso será hecha dentro de los diez días siguientes a la fecha de la vacancia y el elegido asumirá su cargo dentro de los treinta días siguientes. Si luego de efectuadas tres votaciones ningún candidato alcanza el quórum indicado, será elegido Presidente de la República el ciudadano que obtenga la mayoría de los votos de los senadores y diputados presentes.".

Como consecuencia de los acuerdos precedentemente señalados, el texto de la iniciativa queda como sigue

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

"Artículo único.- introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

1) Sustitúyese el inciso segundo del artículo 25, por el siguiente:

"El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de seis años. No podrá ser reelegido para el período siguiente.".

2) Reemplázanse los incisos tercero y cuarto del artículo 29, por los siguientes:

"Si la vacancia se produjere faltando menos de ciento ochenta días para la próxima elección presidencial, el Vicepresidente de la República durará en el cargo hasta noventa días después de dicha elección presidencial.

Si la vacancia se produjere faltando ciento ochenta días o más para la próxima elección presidencial, el Presidente será elegido por el Congreso Pleno por la mayoría de los senadores y diputados en ejercicio y durará en el cargo hasta noventa días después de la elección general de parlamentarios más próxima. Conjuntamente con la mencionada elección parlamentaria, se efectuará una nueva elección presidencial por el período señalado en el inciso segundo del artículo 25. La elección por el Congreso será hecha dentro de los diez días siguientes a la fecha de la vacancia y el elegido asumirá su cargo dentro de los treinta días siguientes. Si luego de efectuadas tres votaciones ningún candidato alcanza el quórum indicado, será elegido Presidente de la República el ciudadano que obtenga la mayoría de los votos de los senadores y diputados presentes.".

Acordado en sesiones celebradas los días 17 de agosto y 1° de septiembre de 1993, con asistencia de sus miembros HH. Senadores señores Hernán Vodanovic Schnake (Presidente), Sergio Díez Urzúa, Sergio Fernández Fernández, Carlos Letelier Bobadilla (Santiago Sinclair Oyaneder) y Máximo Pacheco Gómez.

Sala de la Comisión, a 6 de septiembre de 1993.

PATRICIO USLAR VARGAS
Secretario

I N D I C E

Página

1.- Constancia reglamentaria 2

2.- Antecedentes 2

3.- Discusión en general 12

4.- Discusión en particular 25

5.- Modificaciones que se proponen 31

6.- Texto del proyecto como queda 32

- - -