

# LA CONSTITUCIÓN CHILENA DE 1980: ENCLAVES AUTORITARIOS Y CERROJOS INSTITUCIONALES

Francisco FERNÁNDEZ FREDES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Enclaves autoritarios*. III. *Cerrojos institucionales*. IV. *Conclusión*.

## I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política chilena en actual vigor, heredada de la dictadura militar que encabezó el general Pinochet, presenta una serie de rasgos característicos que han llevado a cuestionar, legítimamente, el perfil auténticamente democrático de la institucionalidad que consagra, juicio crítico que comparten no sólo las fuerzas políticas que constituyeron la oposición al aludido régimen, sino también numerosos analistas independientes, cuya apreciación se basa en el examen objetivo de su preceptiva que, en muchas de sus disposiciones, no aprueba un test de fidelidad a los principios democráticos universalmente aceptados en la hora presente.

Estos cuestionamientos a la Constitución de 1980 arrancan desde la propia forma en que el gobierno militar la hizo aprobar por los chilenos, en un plebiscito realizado, en septiembre del citado año, sin ninguna de las garantías necesarias para asegurar un pronunciamiento libre e informado de la ciudadanía, como da cuenta el hecho de que se verificara sin padrones electorales previamente constituidos y con la sola exhibición de la cédula de identidad, como, asimismo, que no estuvieran sometidas la supervisión y calificación de tal proceso a la acción de una jurisdicción electoral por entonces inexistente. Ello sin dejar de tener en cuenta la atmósfera de represión e intimidación sistemáticas en que el país vivía, y que el régimen intensificó en torno al evento para hacer aprobar su

proyecto de nueva Constitución, según las cifras que el propio gobierno difundió y que obviamente nadie estuvo en condiciones de corroborar, por cerca del 65% de los participantes.

Pero, independientemente de su origen objetivamente espúreo, la Constitución actualmente vigente en nuestro país presenta, como hemos dicho, un conjunto de elementos vertebrales que constriñen seriamente la expresión de la soberanía popular, cuando no la coartan de plano, al entronizar la presencia en el escenario político institucional de órganos y poderes que no tienen basamento en la voluntad popular, dotándolos de atribuciones que, al menos en la letra de la Constitución, pero en muchos casos con efectos palpables en la práctica política cotidiana, inciden de modo importante en la decisión de los destinos nacionales. Esta curiosa coexistencia de poderes generados mediante comicios ciudadanos (el presidente de la República y buena parte del Congreso Nacional, así como las autoridades del ámbito local o municipal) y otros que no sólo carecen de esa raíz de legitimidad democrática sino que son portadores, en buena medida, de un sentimiento de identificación con el antiguo régimen y su ejecutoria, es algo difícil de digerir no sólo para la mayor parte de la población chilena, sino de la opinión pública mundial.

Al fenómeno recientemente apuntado (conocido en Chile como la supervivencia de enclaves autoritarios en una institucionalidad democrática) se une el hecho de que la preceptiva constitucional diseña un mecanismo de aprobación de normas legales (y obviamente también respecto de eventuales enmiendas a la carta política) que hace extraordinariamente difícil su adopción si no se cuenta para ello con el concurso de la minoría parlamentaria, potenciada de modo artificial no sólo por la presencia de parlamentarios no electos popularmente en la cámara alta (actualmente 10 de los 47 senadores en ejercicio tienen esa condición, es decir, más de un quinto del total), sino muy fundamentalmente por el sistema electoral binominal establecido para la elección popular de los parlamentarios, cuyo efecto, como luego explicaremos, es sobrerepresentar formidablemente a la minoría, equiparándola virtualmente con la mayoría.

Esta asombrosa conculcación del principio de mayoría, consubstancial a cualquier sistema democrático, en el que gobiernan y deciden las mayorías respetando los derechos de las minorías, ha traído por consecuencia una acentuación notable del carácter rígido de la Constitución chilena, ya de suyo alto por los elevados quórum exigidos para su modificación.

Si a ello se agrega que la carta sólo autoriza el recurso al plebiscito nacional para evitar que, en un caso extremo, prospere un proyecto de reforma que haya vencido todos los obstáculos anteriores, tenemos plenamente justificado el empleo del calificativo de “cerrojos institucionales” con que hemos rotulado los factores que le dan carácter pétreo a la normativa fundamental.

Como quiera que estos aspectos a que nos hemos referido son escasamente conocidos a nivel de detalle por nuestros amigos de otros países, hemos dedicado el contenido de este trabajo a efectuar un somero análisis a su respecto, conscientes de la importancia que reviste la detección de sus raíces y alcances para al menos explicarse ciertas contradicciones e inconsistencias que presenta el tortuoso decursar de la transición chilena hacia una plena democracia, misma que no habrá concluido hasta que logremos expurgar a nuestro sistema político institucional de lo que hemos llamado “enclaves autoritarios” y “cerrojos institucionales”.

## II. ENCLAVES AUTORITARIOS

Bajo esta denominación genérica pretendemos englobar toda la normativa constitucional que confiere a órganos o instituciones no electas por la ciudadanía atribuciones o potestades tales que les permiten interferir, influir y, eventualmente, condicionar el ejercicio de las facultades o prerrogativas propias de las autoridades democráticamente electas.

Aunque no pretendemos agotar el recuento de estas manifestaciones impropias de una democracia cabal, toda vez que un examen minucioso nos podría revelar incluso otras expresiones o repercusiones del autoritarismo institucionalizado, podemos enlistar como las más relevantes, las siguientes:

1) El rol de garantes del orden institucional que se confiere a las Fuerzas Armadas y Carabineros, este último un cuerpo policial uniformado, de estructura y disciplina militares, que, huelga decirlo, es absolutamente incompatible con la superior autoridad que la propia Constitución confiere al presidente de la República sobre el gobierno y la administración del Estado, del cual se supone forman parte las instituciones a que la nación ha confiado el monopolio del uso legítimo de la

fuerza para la preservación de la seguridad exterior y del orden público interno.

Por lo demás, resulta absurdo y contradictorio que junto con proclamar el carácter obediente y no deliberante de las instituciones armadas, con el obvio propósito de denotar su sometimiento al Estado de derecho y a la autoridad civil, se las erija en celeradores del apego a la institucionalidad constitucional por parte de los auténticos poderes del Estado, en los cuales ha sido radicado el ejercicio de las potestades públicas fundamentales (legislativa, ejecutiva y jurisdiccional) e incluso de la potestad constituyente derivada, en el caso del presidente de la República y del Congreso Nacional.

2) El régimen de inamovilidad de que gozan los comandantes en jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, así como el general director de Carabineros, durante el periodo de cuatro años por el que son designados, lo que priva al presidente de la República de la posibilidad de removerlos por su propia determinación. Sólo en casos calificados y previo acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional (órgano en que los cuatro altos oficiales mencionados constituyen la mitad de su membresía, como luego se verá) podría el jefe de Estado llamarlos a retiro, lo que claramente coarta su autoridad como supremo conductor del gobierno. Además, si bien a estos jefes superiores de las instituciones armadas los nombra el presidente de la República, su facultad para designarlos se encuentra limitada por el propio texto constitucional, ya que sólo podrá elegir entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad en cada institución.

3) Las atribuciones exorbitantes conferidas al Consejo de Seguridad Nacional, que lo habilitan para injerir en la generación de otros órganos constitucionales que en nada se relacionan con la esfera de la seguridad nacional, y que además lo convierten en el cauce orgánico a través del cual los institutos armados ejercen su papel de tutores de la institucionalidad establecida.

Quizá sea este Consejo una de las expresiones más elocuentes del tipo de “democracia protegida o cautelada” que la Constitución consagra, porque habiendo existido hasta el golpe de Estado de 1973 como un órgano técnico de asesoría presidencial en materia de seguridad, sin rango constitucional, claramente supeditado a la autoridad del jefe de Estado y compuesto sólo por oficiales de alta graduación de las tres ramas de

las fuerzas armadas (tenía entonces el nombre de Consejo Superior de Seguridad Nacional), la nueva Constitución lo convirtió en un ente deliberativo, de membresía compartida y paritaria entre civiles y militares (incluyendo entre los primeros al propio presidente de la República) y lo invistió de atribuciones ostensiblemente políticas, más allá de confirmar (en una nueva manifestación de apariencia reñida con la realidad) que su primera misión consiste en asesorar al presidente de la República en cualquier materia vinculada a la seguridad nacional “en que éste lo solicite”.

Sin embargo, en el numeral inmediatamente siguiente del artículo 96 constitucional se le asigna la función de “hacer presente” al presidente de la República, al Congreso Nacional o al Tribunal Constitucional su opinión frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional. Cabe consignar que en el paquete de reformas introducidas a la carta en el plebiscito de julio de 1989, tras arduas negociaciones entre el gobierno de Pinochet en su fase conclusiva y la oposición representada por la coalición actualmente gobernante, la Concertación de Partidos por la Democracia, se incluyó una que sustituyó, en el precepto comentado, la expresión original “representar” su opinión (que tiene un sentido equiparable a cuestionar u objetar) por la menos enfática de “hacer presente”, entendida como plantear o dar a conocer.

También en las aludidas reformas de 1989 se modificó la composición de este Consejo, en el que primitivamente los militares hacían mayoría frente a los civiles (cuatro contra tres), agregando a un dignatario civil más (el contralor general de la República). De este modo, actualmente lo integran el presidente de la República, que lo preside (faltaba más!), los presidentes del Senado y de la Corte Suprema (nótese que no se incluye al presidente de la Cámara de Diputados, que es la única de las dos ramas del Parlamento íntegramente compuesta por representantes populares) y el contralor general de la República, titular de un organismo autónomo encargado de ejercer el control preventivo de la legalidad de los actos de la administración pública y de fiscalizar el ingreso e inversión de los fondos públicos. Por las instituciones armadas lo integran los comandantes en jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y el director general de Carabineros.

A este cenáculo así estructurado, cuyos acuerdos se adoptan por la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio (es decir, en cualquier caso, con la voluntad conteste de al menos un representante de los cuerpos armados) y que además puede ser convocado no sólo por el jefe de Estado sino también a instancia de dos cualesquiera de sus miembros, la Constitución le concede el privilegio de nombrar a cuatro senadores, respectivamente escogidos de entre quienes hubieren desempeñado, al menos por dos años, las comandancias en jefe de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y la Dirección General de Carabineros.

Pero si ya resulta anómalo para cualquier sistema democrático que un órgano de esta índole intervenga en la generación de los miembros de una rama del Parlamento, mucho más insólito aún es que se lo habilite para designar a dos de los siete miembros que componen el Tribunal Constitucional, expresión de la más alta magistratura de nuestra justicia constitucional y encargado, entre otras cosas, de ejercer el control preventivo de la constitucionalidad de las leyes. Para mejor apreciar la magnitud e impacto de esta manifestación de autoritarismo, téngase en cuenta que en la generación de los restantes miembros del Tribunal Constitucional al presidente de la República le corresponde nombrar sólo a uno, al Senado otro y a la Corte Suprema los tres últimos, elegidos éstos entre sus propios componentes. Valga también anotar que la Corte Suprema mantuvo una actitud enteramente dócil ante el gobierno militar, cuyas violaciones a los derechos humanos y libertades públicas permanentemente ignoró, desechar uno tras otro los centenares de recursos de *habeas corpus* deducidos en favor de las víctimas. Pues bien, en una demostración supina de desconfianza en la fidelidad futura del conjunto del tribunal y de cerrazón absoluta frente a cualquier atisbo de pluralismo, el artículo 81 de la Constitución prescribe que los tres ministros de la Corte Suprema que ésta debe elegir para integrar el Tribunal Constitucional, lo serán en votaciones sucesivas y secretas, lo que tiende a asegurar que la mayoría elija a los tres, cerrando toda posibilidad de que una eventual minoría discrepante o disidente tenga la posibilidad de hacerse representar en este último órgano jurisdiccional.

4) La Corte Suprema que he descrito, aunque experimentó un cambio significativo con la reforma constitucional de 1997 que elevó a 21 el número de sus miembros y estableció que cinco de ellos deben ser abogados destacados que no provengan de la carrera judicial, sigue siendo

dominada por una mayoría culturalmente conservadora y reacia a los cambios institucionales. Ella constituye el cuarto enclave autoritario, de acuerdo al alcance que anteriormente he dado a este concepto, pues la Constitución la hace intervenir en la generación de tres de los nueve senadores no elegidos popularmente, que se conocen con el calificativo de “institucionales” (no se incluyen entre estos nueve los senadores “vitálicos”, calidad que invisten los ex presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua, siempre que no hayan cesado en él por acusación constitucional aprobada por el Senado). En tal carácter, el supremo tribunal designa, cada ocho años, a dos ex ministros de esa misma Corte que hayan desempeñado este cargo a lo menos por dos años continuos, también en votaciones sucesivas, y a un ex contralor general de la República que haya desempeñado ese cargo, asimismo, por dos años continuos cuando menos.

Cabe advertir que, tras la mencionada reforma de 1997, entre el Senado y la Corte Suprema se ha suscitado una injerencia recíproca, aunque parcial en el caso de esta última, en la generación de sus miembros, ya que para obtener el retiro de los últimos ministros supremos que estaban en funciones como tales cuando la Constitución entró en vigencia y que, obviamente, habían sido designados por el régimen de Pinochet (a los que la octava disposición transitoria de la Constitución convertía en vitálicos), así como para aumentar el número de ministros y establecer que cinco de ellos provengan de fuera de la carrera judicial, el gobierno del ex presidente Frei debió negociar con la oposición cediendo la tradicional prerrogativa presidencial de nombrar a los magistrados de la Corte Suprema a propuesta plurinominal de la misma Corte. A partir de entonces, la persona escogida por el presidente, de la quina presentada por la Corte, debe ser sometida a la refrendación del Senado, cuyo acuerdo al respecto debe adoptarse por los dos tercios de sus miembros en ejercicio.

Los enclaves autoritarios precedentemente reseñados (rol tutelar de las Fuerzas Armadas y Carabineros sobre la institucionalidad constitucional; inamovilidad virtual y real de las jefaturas de los cuerpos armados durante el periodo de su desempeño; restricciones a la selección de sus sucesores por parte del jefe de Estado, y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional y de la Corte Suprema para injerir en la generación de un órgano claramente político, como es el Senado), con todo y que

grafican bien los rasgos más acusadamente no democráticos de la Constitución de 1980, no dan cuenta de otro fenómeno que conspira seriamente contra una cabal democratización de la sociedad chilena y que mantiene a los poderes elegidos por el pueblo fuertemente condicionados al influjo de los poderes fácticos. Me refiero a la negativa incidencia del poder económico sobre los actores políticos, que se expresa fundamentalmente en un doble plano: por una parte, a través de la cerrada negativa de la oposición a legislar sobre el financiamiento público de las campañas electorales, lo que da por resultado (aparte del efecto distorsionador del sistema electoral, que luego examinaremos) que las posibilidades de ser electo sean mucho mayores para aquellos candidatos respaldados por el sector empresarial, que les aporta recursos ingentes, sin perjuicio de que ese mismo dinero se prodigue (en menor escala, por cierto) en favor de otros candidatos cuya buena voluntad hacia los dueños del dinero es frecuente predisponer por esta vía. Adicionalmente y en un segundo plano, aunque no por ello menos decisivo, el control de los medios de comunicación masiva por grandes conglomerados empresariales de estructura oligopólica hace que sea muy difícil difundir y socializar un discurso y una propuesta política que apunten a modificar sustantivamente el orden de cosas imperante.

Las dificultades que la ciudadanía chilena está abocada a sortear para deshacerse de estas ataduras autoritarias no están todavía completas. Aún vuestra capacidad de asombro puede volver a sacudirse, porque a continuación pasamos a comentar los escollos que erizan el camino de la mayoría democrática en pos de la introducción de cambios en una institucionalidad tan anómala como la que hemos presentado.

### III. CERROJOS INSTITUCIONALES

Hemos denominado así a todos los elementos incorporados en la normativa constitucional que coartan o constriñen la posibilidad de que la mayoría ciudadana (hablamos de mayoría absoluta, naturalmente) pueda introducir innovaciones institucionales que le permitan gobernar sin trabas indebidas por parte de la minoría, es decir, pueda erradicar los enclaves autoritarios.

Tienen este carácter los siguientes elementos:

1) La existencia de una alta proporción de senadores no elegidos por la ciudadanía para el desempeño de ese cargo (actualmente once sobre cuarenta y nueve, es decir, el 22.4%), lo que influye determinantemente en los quórum exigidos para la aprobación de reformas. Es claro que los senadores de este origen, independientemente de su propio posicionamiento político frente a las propuestas de cambio, no se sienten especialmente obligados a ser receptivos de las demandas de las mayorías nacionales ni tampoco, al menos la mayor parte de ellos, a terminar con un mecanismo que les permitió hacerse de una curul.

2) El efecto igualador en la capacidad electiva de parlamentarios por parte de la primera y segunda mayoría que tiene el sistema electoral implantado (binominal mayoritario), según el cual en cada uno de los sesenta distritos establecidos para la elección de diputados y en cada una de las diecinueve circunscripciones por las que se eligen los senadores generados democráticamente se asignan dos escaños, mismos que se distribuyen uno para la lista que obtenga la primera mayoría y otro para la que se ubique en segundo lugar, salvo cuando la primera duplique en votos a la segunda, pues en ese supuesto (ciertamente muy difícil de alcanzar en la práctica) se lleva para sí las dos curules.

Este sistema electoral *sui generis*, único en el mundo por sus efectos inequitativos en la distribución de escaños, fue desde luego impuesto por la dictadura militar (como tantas otras de sus normas de “amarre” de la institucionalidad autoritaria) con el fin de dificultar en grado sumo la modificación del *statu quo* que heredó al país, pues bajo condiciones normales, en una sociedad como la chilena donde el multipartidismo tiene antigua raíz histórica, será menos que imposible que el bloque de mayoría logre doblar al bloque conservador en el suficiente número de circunscripciones de senadores como para contrarrestar la ventaja de partida que los senadores “designados” representan para este último.

Desde luego resulta una tarea ardua obligar a los partidos políticos que integran la coalición democratizadora (hoy son al menos cuatro con presencia a través de todo el país) a que se omitan por necesidad en diversos distritos y circunscripciones, a fin de dejarles cupo a los demás. Adicionalmente, la caprichosa determinación del tamaño demográfico de los distritos y circunscripciones (todos los cuales, como está dicho, eligen sólo dos escaños cada uno) rompe la relación de proporcionalidad entre

la población representada y el número de representantes, a la vez que no se corresponde la proporción de sufragios obtenidos por un partido con la de los parlamentarios que logra elegir, toda vez que quedan fuera de representación desde la tercera mayoría hacia abajo, beneficiándose sólo las dos coaliciones mayoritarias y, dentro de cada una de ellas, los partidos más grandes, lo que genera en éstos una inercia contraria a cambiar el sistema.

Todo lo anterior, huelga reiterarlo, tiene efectos sumamente nocivos para la legitimidad del sistema político, pues excluye sistemáticamente de la representación en el Parlamento a fuerzas políticas que pueden incluso alcanzar, como ha sucedido, más del 20% de las preferencias ciudadanas, pero por no pertenecer a ninguno de los dos pactos principales quedan al margen. Además, como el sistema preanuncia normalmente empates, la población advierte que su voto carece de incidencia real para cambiar el curso de los acontecimientos y se desinteresa crecientemente en participar. Como último efecto indeseable para la recuperación plena de la democracia, el sistema favorece la oligarquización de los partidos y de la representación ciudadana, pues los candidatos para los escasos y codiciados cupos son decididos, en último término, al cabo de negociaciones interminables entre las cúpulas nacionales de aquéllos y, por regla general, los que ya están en el desempeño de los cargos son los que terminan siendo repostulados.

Sin embargo, como estamos aquí analizando los efectos del sistema como cerrojo institucional, señalemos que, no obstante todo lo antedicho y su preocupante repercusión sobre la participación política de la ciudadanía y la calidad de la democracia a medias reconstruida, su connotación más perversa es impedir o dificultar al máximo el cambio constitucional, por el expediente de igualar la capacidad electiva de reformistas y antirreformistas.

3) Pero como la desconfianza de los autores de la Constitución hacia la voluntad de las mayorías era lo suficientemente grande como para no sentirse apaciguada por todas las restricciones anteriores, idearon la forma de darle una nueva y poderosa vuelta de llave a la chapa de seguridad del cofre en que se custodia el poder de la minoría. Ella consistió en la determinación de elevados quórum no sólo para la introducción de enmiendas constitucionales sino también respecto de la aprobación de muchas de las más importantes normas legales.

En efecto, según el artículo 116 de la Constitución, el quórum necesario para reformar sus disposiciones es de las tres quintas partes de los miembros en ejercicio de cada cámara del Congreso Nacional, excepto cuando la reforma recaiga sobre los que podríamos llamar “capítulos ultraprotegidos o ultrarrígidos”, porque en esos casos el quórum se eleva a los dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio. Dichos capítulos son el I (Bases de la institucionalidad), el III (Derechos y deberes constitucionales), el VII (Tribunal Constitucional), el X (Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública), el XI (Consejo de Seguridad Nacional) y el XIV (Reforma de la Constitución). Nada muy sorprendente, después de todo lo que hemos explicado.

Con todo y aun cuando estos quórum le imprimen un sello evidentemente rígido a la carta constitucional chilena de 1980, no se apartan demasiado de los que se exigen en el constitucionalismo comparado para garantizar la estabilidad de las normas fundamentales y su modificación bajo condiciones de amplio consenso social y político. Es su conjugación con los otros factores de distorsión anteriormente expuestos lo que erige a los quórum en el último valladar a superar para cualquier intento de expurgar a nuestra Constitución de sus impurezas antidemocráticas.

Donde sí se constata una desmesura sin parangón con los estándares mundialmente establecidos para la adopción de acuerdos por los cuerpos legislativos es en materia de los porcentajes de respaldo requeridos para la aprobación, modificación o derogación de las normas legales propiamente dichas. En este sentido, se consagran quórum distintos respecto de las leyes interpretativas de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales, de las leyes de quórum calificado y de las leyes ordinarias. En relación con las primeras, el artículo 63 constitucional exige las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio, es decir, el mismo quórum necesario para una enmienda constitucional que no recaiga en un capítulo supraprotegido. Respecto de las leyes orgánicas constitucionales, el quórum es de las cuatro séptimas partes del mismo universo (esto tras la reforma de 1989, pues en el texto original se exigía también para ellas los tres quintos de la membresía total de ambas cámaras). A las específicamente denominadas normas legales de quórum calificado se les exige la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada rama legislativa, y sólo las leyes ordinarias (léase, todas las demás) son aprobables, modificables o abrogables por el quórum normal

en las democracias, vale decir, la mayoría de los miembros presentes en la correspondiente sesión.

Debe ponerse de relieve que en el periodo de la antigua República, bajo el imperio de la Constitución de 1925 y hasta el golpe de 1973, no existían las leyes de quórum calificado o mayor que la mayoría absoluta de presentes. Los quórum especiales se reservaban exclusivamente para las normas constitucionales. La Constitución de 1980 innovó en tal sentido y tomó la idea de las leyes orgánicas constitucionales de algunas Constituciones europeas, como la española de 1978 y la francesa de 1958, pero no sólo elevó, respecto a sus fuentes de inspiración, las mayorías exigidas a su respecto, que en ambos casos citados son de la mitad más uno de los miembros del respectivo órgano legislativo, sino también extendió notablemente su alcance normativo.

En efecto, en los modelos europeos este tipo de normas legales son de alcance muy restringido, relativo sólo a la regulación de la organización y funcionamiento de los poderes del Estado y de otros órganos de alta jerarquía constitucional en el ejercicio de sus respectivas potestades y funciones, como, asimismo, a la regulación de las garantías fundamentales y de instituciones directamente vinculadas a ellas, como la nacionalidad y la ciudadanía, el sistema electoral y los plebiscitos. En cambio, en la Constitución chilena, el calificativo orgánico constitucional se aplica no sólo a ciertos ordenamientos legales de la índole aludida, sino también a normas específicas contempladas en una ley cualquiera, en la medida en que incidan (o la minoría parlamentaria habilitada para requerir al Tribunal Constitucional considere que incidan y éste acoja su criterio) en materias que la Constitución declara *in genere* como orgánico constitucionales, cual es el caso de las normas relativas a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia (artículo 74 constitucional), ámbito en que no se consideran como tales sólo las comprendidas en el Código Orgánico de Tribunales sino cualquier precepto regulatorio de un procedimiento judicial, por más secundario o de detalle que sea, e incluso las normas que configuran conductas infraccionales castigables con sanciones administrativas.

En cuanto a las llamadas leyes de quórum calificado en sentido estricto (es decir, las que requieren para aprobarse, modificarse o derogarse la mitad más uno de los diputados o senadores en ejercicio), hay al menos una decena de materias que la carta de 1980 somete a tal condición

regulatoria, y que van desde las normas que configuren y sancionen los delitos terroristas hasta las que faculten al Estado o sus organismos para desarrollar actividades empresariales, pasando por las normas relativas a la seguridad social, a los delitos que se cometan en el ejercicio de las libertades de opinión e información, a la organización y funciones del Consejo Nacional de Televisión y otras de índole tan heterogénea como las mencionadas.

Estimo del caso llamar la atención sobre un aspecto no suficientemente aquilatado por la propia opinión pública chilena respecto de la dimensión perpetuadora del *statu quo* que tienen estos quórum constitucionales especiales, y él consiste en que todos ellos se calculan sobre el total de los miembros en ejercicio de cada cámara, lo que significa que el solo hecho de estar ausente al momento de la votación (por ejemplo, por motivo de enfermedad) equivale a votar en contra de una propuesta de reforma de ese tipo de leyes.

Entre tanto, cabe recordar que durante los nueve años que mediaron entre la entrada en vigor de la Constitución y la instalación del primer Parlamento electo mayoritariamente por la ciudadanía (marzo de 1990), los cuatro miembros militares de la Junta de Gobierno, que según la disposición decimoctava transitoria de la carta ejercía el poder legislativo, se dedicaron a dictar, a propuesta del gobierno militar, las leyes orgánico constitucionales y de quórum calificado que coparan el universo de materias normables bajo tal régimen especial, y fue particularmente profusa su producción de este tipo tras la derrota de Pinochet en el plebiscito de octubre de 1988 y, sobre todo, tras la de su adicto, el candidato Hernán Büchi, en las elecciones presidenciales de diciembre de 1989.

4) Pero aún queda más: un ulterior obstáculo a superar por los esfuerzos reformistas de la institucionalidad impuesta a la nación chilena lo representa el Tribunal Constitucional integrado de la manera que antes señalé, con claro predominio de los enclaves autoritarios en su generación, y al cual la Constitución inviste de atribuciones tan trascendentales que en la práctica se ha convertido en un supraparlamento, con facultades para extirpar, so pretexto de inconstitucionalidad, las normas incorporadas en un proyecto de ley de aquellos que están sujetos a su visado obligatorio de constitucionalidad en forma previa a su promulgación, cual es el caso de las leyes interpretativas de la Constitución y de las orgánico constitucionales, así como las de cualquiera otra iniciativa, a

requerimiento por inconstitucionalidad de fondo o de forma promovido, antes de la promulgación de la misma como ley, por sólo una cuarta parte de los miembros en ejercicio de cualquiera de las cámaras.

El Tribunal Constitucional, por cierto, se encuentra al margen de cualquier tipo de control ciudadano, directo o indirecto, sobre su desempeño, y en su práctica jurisprudencial de estos años ha tenido pronunciamientos que sonrojarían a cualquier magistrado constitucional de naciones democráticas. Sin embargo, la limitación del tiempo y espacio de que dispongo en este trabajo no me permiten reproducirles algunos ejemplos que abonan lo que sostengo. Baste, sin embargo, con decir que sus facultades perfectamente le permitirían exigir el altísimo quórum propio de una ley interpretativa de la Constitución (tres quintos) para objetar una norma que regule el ejercicio de derechos garantizados por la carta, aduciendo que, con el propósito de desarrollar un precepto fundamental, se lo está en realidad interpretando.

5) Todo el deprimente panorama descrito tendría un antídoto eficaz si en nuestro país pudiera convocarse al pueblo soberano para que se pronunciara libremente sobre el cambio de la Constitución, en su calidad de constituyente originario y recogiendo una filosofía consubstancial al constitucionalismo contemporáneo, cual es el derecho del pueblo a cambiar su Constitución cuando lo tenga por conveniente, consagrado ya en la Constitución francesa de 1791 y proclamado en términos elocuentes en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando nos dice que “el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Sin embargo, en la Constitución chilena vigente dicho principio no sólo no está enunciado (lo que, en principio, abriría la posibilidad de acudir al criterio fundante de todo sistema democrático para apelar al pueblo soberano como supremo árbitro de los conflictos institucionales) sino que está expresamente excluido por el inciso segundo del artículo 15 constitucional, en cuya virtud “sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos” en la misma Constitución, lo que cierra por completo el círculo autoritario que preserva la institucionalidad vigente, al menos para cambiarla sustantivamente dentro de su propio marco.

Porque ocurre que, por lo que se refiere al ámbito de la ciudadanía nacional (ya que otro es el caso de los plebiscitos en el orden comunal

o municipal), la única hipótesis en que tal procedimiento comicial decisorio está previsto es en la que contempla el inciso cuarto del artículo 117 constitucional, y se orienta a impedir que prospere, merced al veredicto popular, un proyecto de reforma de la Constitución que, tras ser aprobado por ambas ramas del Congreso con los quórum ya indicados, hubiere sido vetado por el presidente de la República e insistido por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada cámara. En tal supuesto extremo (y por cierto bastante hipotético dadas las condiciones estructurales que hemos analizado en este trabajo), el presidente de la República podría, antes de resignarse a promulgar tal proyecto, convocar a un plebiscito para tratar de que la ciudadanía lo acompañe en su pertinaz determinación contraria a la reforma planteada. No olvidemos que esta Constitución fue redactada y calculadamente estudiada pensando en que Pinochet ganaría el plebiscito de 1988 y continuaría gobernando por ocho años más con un Parlamento adverso.

#### IV. CONCLUSIÓN

De la exhaustiva reseña que me he permitido hacer sobre la fisonomía objetiva del régimen constitucional aún vigente en nuestro país, fluyen con nitidez varios de los motivos que explican tanto las dificultades dialécticas y discursivas con que solemos tropezar los chilenos para explicar, especialmente allende nuestras fronteras, muchas de las contradicciones e incoherencias presentes en nuestro tránsito hacia un régimen plenamente democrático, cuanto la dilatada e interminable prolongación del mismo.