

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN NUESTRO PRÓXIMO FUTURO

ALEJANDRO SILVA BASCUÑÁN
MARÍA PÍA SILVA GALLINATO
Pontificia Universidad Católica de Chile

1. Todo hace pensar que al advenimiento del tercer milenio nos encontraremos regidos siempre por un gobierno de tipo presidencialista, a lo sumo tal vez algo diferente del que hoy practicamos, pero que guardará sus actuales características más típicas. Posiblemente a lo sumo se le podrán haber introducido algunos cambios de no mucha relevancia, que ojalá tiendan eficazmente a perfeccionarlo.

Lo creemos así al comprobar que se desvaneció, hasta el punto de desaparecer, el debate que surgiera en los últimos días del gobierno militar y primeros siguientes al triunfo plebiscitario de 1988, por lo menos en algunos grupos de elite intelectual aficionados a los temas políticos, en torno a si convenía propiciar fórmulas mixtas de gobernación, definidas con las denominaciones de semipresidenciales o semiparlamentarias; al constatar que las preocupaciones ciudadanas están girando más bien tocante al perfeccionamiento de la institucionalidad, juzgada defectuosa como consecuencia de los compromisos contraídos para llegar a la transición; y, en fin, al reconocerse por amplia mayoría un balance hasta ahora sólidamente positivo de la gestión de los gobiernos ejercidos desde marzo de 1990, con el apoyo de la Concertación de Partidos que se impusiera al realizarse la consulta en que se jugara la continuación de la jefatura del general Pinochet. Los resultados de las elecciones municipales recientes conducirán pronto, según parece, a acentuar el propósito de imponer, en todo o parte, las modificaciones de la Carta rechazada meses antes.

La aplicación del presidencialismo

2. En orden al funcionamiento del presidencialismo en el actual período, puede observarse que se ha visto condicionado por el mantenimiento en la Cámara de Diputados de una mayoría auténticamente representativa de la coalición gobernante, que explica la intrascendencia de acuerdos u observaciones con carácter de críticas formales a la gestión de los Ministros de Estados (art. 48 N° 1); la poca frecuencia de las tentativas de impeachment contra éstos, desechadas cuando se propusieron (en los casos de Germán Correa o Alejandro Foxley); la ineficacia de los resultados de los trabajos efectuados por las comisiones parlamentarias, contempladas tan sólo en los reglamentos de ambas ramas, y la escasa resonancia de la petición de antecedentes por parte de los diputados cuando fuere favorecida con el apoyo de un tercio de

los presentes en la sesión en que se requieren, pertenecientes casi siempre todos éstos a las bancadas de oposición (art. 48 N° 1 inc. 2°).

Si merecen acogida las apreciaciones precedentes, puede preverse que, en la eventualidad de que operen cambios constitucionales de alguna importancia en el lapso ya tan breve que nos separa del 2000, recaerán más bien, se nos ocurre, por una parte, en aspectos vinculados a la tendencia a hacer más real y eficaz la intervención de la sociedad gobernada en el proceso político y a la proyección consecuente de la voluntad mayoritaria de la opinión nacional en la actuación de los poderes públicos fundamentales y, por otra, en la mejor estructura de éstos, sus funciones y atribuciones. Ya se limite a uno u otro capítulo de los dos grandes objetivos recién descritos, resulta imposible por la vastedad de ellos aportar en una sola ponencia un análisis completo de lo que correspondería considerar en orden a una u otra de tales finalidades.

Queda dicho lo anterior para justificar que las reflexiones que siguen se consagrarán exclusivamente y, aún de modo parcial como veremos, a la órbita del estatuto de la función legislativa.

Preocupa de modo profundo lo que toca particularmente a la tarea de legislar porque, si en el presidencialismo la jefatura del Estado y la del Gobierno se confunden en la persona que ha logrado imponerse ante el cuerpo electoral y comprometido a cumplir el programa que diera a conocer al presentarse ante éste, necesita el político triunfante del apoyo de la legislación que logré hacer aprobar en el Congreso una mayoría de sus miembros que debiera reflejar la del cuerpo político.

Características de la actual función legislativa

3. Una reflexión sobre las características que debiera reunir la función legislativa, que siempre dentro del presidencialismo se realice en las próximas etapas de nuestra convivencia, impone recordar previamente los aspectos más definitorios conforme a los cuales hoy se cumple tal tarea.

El derecho parlamentario se había estructurado entre nosotros, de modo más o menos amplio, a lo largo de la aplicación que de él se hiciera en extensos períodos de nuestra lucha cívica: primero de Montt a Balmaceda, luego más intensamente durante la llamada república parlamentaria (1891-1924) y todavía con más intensidad, no obstante el régimen presidencial definido en la Carta de 1925, en el curso de la segunda administración de Arturo Alessandri Palma hasta el levantamiento militar (1932-1973).

Las Cámaras elegidas en 1989 fueron llamadas a desempeñarse no sólo luego de dieciséis años del receso de las asambleas populares, sino en condiciones sumamente diversas de aquellas que predominaban en las precedentes etapas de la actividad de una y otra rama.

Al hacer el recuento de las características más sustanciales en que el Congreso desde marzo de 1990 desarrolla su actividad, se muestra ineludible anotar, en primer término, tal vez la más sustancial: la integración del Senado con nueve miembros no escogidos por el cuerpo electoral, número que, enfrentando a los treinta y ocho elegidos, ha influido en el curso y resultado del proceso legislativo hasta el punto de que ha podido sostenerse que las Cámaras han dejado de ser colaboradoras en la gestión presidencial y se han convertido, con frecuencia y en decisiones trascendentales, en obstáculo para ella. Así se mostró, por ejemplo, con el rechazo por el Congreso de la idea misma de legislar cuando el Presidente Frei Ruiz-Tagle propusiera amplias reformas de la Constitución Política, muchas de las cuales parecían concor-

dar con el sentir mayoritario de la opinión nacional y fueran ampliamente respaldadas en la Cámara Política. La influencia determinante de los llamados senadores institucionales se explica en razón de los requisitos de altísimos quórum prescritos por la actual Constitución, no sólo para la modificación de sus propios preceptos sino además para la aprobación de leyes interpretativas de la Carta, de orgánicas constitucionales y de quórum calificado (art. 63).

Otros numerosos factores operan en la diversidad que se observa entre los rasgos que presenta el campo institucional en que han debido moverse los Congresos elegidos en 1989 y 1993 y los que mostraba el que rigiera hasta 1973. Enumeremos, por lo menos los siguientes:

-Ampliación de la esfera de la iniciativa legislativa presidencial exclusiva, que ya venía produciéndose desde 1943 pero que llega a tal extremo en el texto de 1980, que la esfera reservada a las mociones parlamentarias es reducidísima en su materia e intrascendente en su alcance (art. 62 inc. 3 y 4).

-Afirmación de la sustancial primacía directiva confiada al Jefe del Estado, al alejarse el texto de 1980 del postulado básico con que nació la democracia moderna, de la soberanía del Parlamento en el orden legislativo, puesto que la enunciación de las materias de ley se define directa y estrictamente por la Carta (art. 60), en tanto se extiende la potestad reglamentaria del Presidente a todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal (art. 32 N° 8).

-Privación a las Cámaras de la facultad de calificar el grado de la urgencia que haga presente el Presidente de la República para el despacho de los proyectos de ley (art. 71).

-Disminución de la posibilidad para el Parlamento de actuar en legislatura extraordinaria convocada por él y, con ello, privación a las Cámaras de la facultad de debatir y aprobar en tal caso asuntos legislativos sin contar para ello con la voluntad presidencial (art. 52).

-Exigencia de la formación de comisiones mixtas, conformadas con integrantes en igual número de miembros de una y otra Cámara, desde que un proyecto de ley se rechaza totalmente por la revisora (art. 67) o desde que la de origen reprueba las adiciones o enmiendas que le haya introducido la revisora en el segundo trámite (art. 68 inc. 2°).

-El conjunto de normas que componen un estatuto de inhabilidades, incapacidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo parlamentario lo hace minucioso y exigente (arts. 54 a 59) y su aplicación queda sujeta eventualmente al criterio del Tribunal Constitucional (art. 82 N° 11 e inc. 15). Tal estatuto limita la espontaneidad con que pueden moverse los representantes populares, con mayor razón porque a su respecto están facultados para recurrir al Tribunal Constitucional el Presidente de la República, que pudiera decidirlo, por ejemplo, en relación a un político que le está perturbando, o diez parlamentarios en ejercicio, que pueden ser sus enemigos políticos (art. 82 N° 11 e inciso 5°).

-Y señalando, por último, aquel aspecto que, en nuestra opinión, puede estimarse, junto a la existencia de los senadores institucionales, como el más relevante en la comparación que desarrollamos -sin olvidar por cierto, que alcanzó a actuar también aunque brevemente con la reforma de 1970- ha de anotarse la posibilidad de que, durante la tramitación de un proyecto de ley el Presidente, cualquiera de las Cámaras o la cuarta parte de los miembros en ejercicio de una y otra, puedan promover ante el Tribunal Constitucional cuestiones de esa naturaleza (art. 82 N° 2 e inciso 4°). La relevancia de este factor se muestra al anotar que desde marzo de 1990, se han re-

suelto por el Tribunal Constitucional numerosos casos que han incidido en el control preventivo de la legislación.

El recuento que precede de los cambios constitucionales relevantes, que han repercutido en los términos en que ha de cumplir hoy su misión propia el Congreso Nacional, no puede silenciar que, junto a ellos, operan, para explicar la diferencia producida en relación a la que se presentaba antes de la intervención militar, otros factores tan relevantes como las transformaciones generadas por el proceso de globalización del derecho e intensificación, novedad y complejidad de los problemas jurídicos consiguientes y por la mayor especialización y tecnicismo de las cuestiones debatidas provocados por el avance científico y por el manejo de los instrumentos inventados para aprovecharlo.

4. Procurando mantenernos exclusivamente en el campo de la función legislativa, pensamos que es también lógico, antes de recomendar las alteraciones que pudieran ser asequibles y convenientes en relación a ella, distinguir, por un lado, aquellas que recaigan en los órganos colegisladores y en el procedimiento que se desarrolla por ellos o ante ellos, y, por otro lado, aquellas que inciden en la sustancia preceptiva, tanto considerando ya la técnica jurídica determinante de su nivel jerárquico, ya el contenido dispositivo del precepto.

En la esfera de la composición y atribuciones de los poderes colegisladores y del proceso de formación de la ley, pudiera no extrañar recomendar, por lo menos:

-Restablecer la residencia del Congreso en Santiago, dejando así sin efecto una decisión adoptada en el curso de la intervención militar (art. 60 N° 17, ley 18.678 de 24 de diciembre de 1987): Ella no sólo ha perturbado la correlación de Gobierno y Parlamento y la expedición de los asuntos sino debilitado la proyección de los parlamentarios en la formación e interpretación de la opinión nacional.

-Volver a nuestra tradición, restableciendo la completa integración del Senado por los miembros llamados por sufragio popular y elevar prudentemente su número, puesto que el vigente se muestra insuficiente para la realización de su numerosas tareas (art. 45).

-Revisar el contenido de los preceptos que conforman el cargo parlamentario, con miras a que éste, sin perjuicio de la responsabilidad con que ha de desempeñarse, se ejerza de modo que no domine en su desempeño el temor constante a infringirlo y pueda realizarse con espontaneidad, coraje, espíritu de servicio y ánimo constructivo.

-Ampliación de las materias sobre las que pueden recaer las mociones parlamentarias, hoy excesivamente disminuidas y con escasísimas posibilidad de convertirse en ley, con el resultado de reprimir en exceso la iniciativa creadora de los representantes del pueblo.

-Atenuar el predominio excesivo del Ejecutivo en la formación de la tabla de las sesiones de las Cámaras, generado por la urgencia pedida constantemente por el Jefe de Estado y con grado de apremio señalado por él mismo (art. 71).

-Suprimir la facultad otorgada al Presidente de la República de recurrir al Tribunal Constitucional sobre inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo parlamentario, y elevar a un tercio de los miembros de una u otra Cámara el quórum para acudir en estas materias a dicho Tribunal (art. 82 inc. 15).

5. Para lograr que la tarea legislativa se cumpla con plena inspiración y sentido democrático, no basta que se enmarque adecuadamente, conformando con acierto los órganos colegisladores, su composición y atribuciones, estableciendo un claro sistema de distribución de competencias entre ellos y fijando un razonable proceso for-

mativo de la preceptiva, sino que ha de propenderse además a que todo ello tienda efectivamente a que la sustancia preceptiva de las normas que se promulguen reflejen el imperativo ineludible de que respondan a la filosofía del sistema democrático. Es este presupuesto primordial el que, a nuestro juicio, no concurre del modo aconsejable en la actual realidad institucional chilena.

¿Cuál es la médula del sistema democrático?

Se centra éste, según entendemos, en que, dada la plurivocidad teórica del concepto de bien común, la democracia persigue imponer en la comunidad nacional aquella configuración del interés general que prevalezca en la mayoría del cuerpo político y que se vea confirmada y luego aplicada mediante el funcionamiento del régimen gubernativo diseñado en su Ley Fundamental. El principio inspirador de la democracia se concreta según la fórmula presidencialista porque el candidato que triunfa en la consulta electoral se compromete a cumplir el programa que ha dado a conocer al país y de ello responde ante la ciudadanía, que lo exige no sólo a través de las reacciones de la opinión pública, suscitadas en el pleno uso de las libertades, derechos y garantías reconocidas y aseguradas, sino también, de modo orgánico y permanente, por intermedio de las asambleas que tienen, asimismo, título emanado de la ciudadanía. A éstas encomienda la Carta concurrir a la formación de las normas jurídicas generales y adoptar muchas otras decisiones relevantes, como las de velar por la responsabilidad de los altos funcionarios y de fiscalizar la forma en que el Jefe del Estado y el equipo que de él depende están desarrollando efectivamente el diseño de bien colectivo que mereció la adhesión de la mayoría popular.

Si lo recién afirmado perfila la característica esencial del sistema de gobierno popular en régimen presidencial, hacia hacerlo vivo, actuante y eficaz en la tarea directiva de la sociedad política han de propender, según creemos, los afanes de reforma que ojalá cristalicen y se están ya aplicando al advenimiento del tercer milenio.

6. Ahora bien, limitándonos una vez más tan sólo a la función legislativa, los equilibrios y perfeccionamientos que con el propósito recién señalado convendría buscar han de orientarse, a nuestro juicio, por ejemplo, a las siguientes metas:

a) Que la esfera de lo que debe despacharse por la vía de las normas jurídicas con jerarquía de ley corresponda lo más fielmente posible a lo que en la doctrina del Derecho Público compete a ese nivel de preceptiva.

b) Que quienes sean llamados a debatir y aprobar leyes puedan llegar a encontrarse oportuna y sólidamente informados tanto acerca de las circunstancias que caractericen la materia sobre la que han de pronunciarse como de las alternativas que se les abre tras la búsqueda de las fórmulas más adecuadas que se describan en la letra de los preceptos. Estas debieran reflejar, asimismo, los avances de la ciencia y de la técnica y el aprovechamiento de la lección que dejan las experiencias recogidas a lo largo de la propia evolución de la chilenidad o en la práctica de otros pueblos,

c) Que la sociedad gobernada haya podido disponer de la posibilidad de hacer presente sus efectivas necesidades, legítimos intereses y comprensibles aspiraciones a los órganos de poder público encargados de la generación del cuerpo normativo.

Diremos algo en cuanto a cada uno de los tres factores anotados.

7. En orden a la órbita de lo que ha de decidirse a través de la función legislativa, es justo admitir que la Constitución vigente ha pretendido definirla en concordancia con la lógica del concepto de ley acogido en el derecho público moderno. Lo precisa en el encabezamiento del precepto pertinente (art. 60), usando, al determinar el campo legislativo, la expresión "sólo son materias de ley" en lugar de la anterior

que comenzaba diciendo "sólo en virtud de una ley se puede" (art. 44 de la Constitución de 1925); al extender la potestad reglamentaria a "todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal" (art. 32 N° 8), y al facultar a cualquiera de las Cámaras a promover ante el Tribunal Constitucional cuestiones referidas a la conformidad de los decretos supremos dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria cuando recaigan en materias que pudieran estar reservadas a la ley (art. 82 N° 12 e inciso final).

Tocante a la enunciación de las materias de la ley contenidas en el art. 60, puede observarse que, en la descripción de muchas de ellas se vale el texto de expresiones de tal amplitud que sólo en el curso de su aplicación se podrá fijar su sentido exacto y fiel alcance, como cuando se mencionan "objeto de codificación" (N° 3), "materias relativas al régimen jurídico" (N° 4), "normas con arreglo a las cuales" (N° 9), "bases de los procedimientos" (N° 18). Varias otras revisten más bien el carácter de meras autorizaciones (N° 7 y 8), o de simples actos de cogobierno o coadministración (N° 6, 12, 13, 15, 17); todas éstas podrían entregarse más bien a lo que se entiende como atribuciones exclusivas del Congreso (art. 50).

8. Para ilustrar el contenido de las deliberaciones que tengan lugar en el seno de las comisiones permanentes de estudio de los proyectos y luego en el pleno de la respectiva Cámara, no basta contar en las labores legislativas con el aporte de los parlamentarios que debieran provenir de sus propios estudios y reflexiones.

Se comprende por ello que las comisiones están facultadas para citar a los funcionarios que puedan proporcionar antecedentes o invitar con tal objeto a las personas que tengan conocimientos especiales tocante a la materia a que se refiera el asunto en examen.

Se nos ocurre que la sede del Parlamento en Valparaíso ha de haber provocado dificultades para la concurrencia de los funcionarios y para la audiencia de especialistas en los temas objetos del debate: Al Congreso resultará más difícil y gravoso que para el Ejecutivo llegar a disponer de análisis profundos provenientes de cultores de las respectivas ciencias o técnicas.

Entendemos que desde 1990 muchas medidas se han adoptado para aprovechar las posibilidades que proporcionan instrumentos que en otras épocas se desconocían: computación, fax, Internet, canjes bibliográficos, etc.; colaboraciones obtenidas por el personal financiadas por los mismos parlamentarios con cargo a fondos puestos a disposición de ellos; centro de estudios e investigaciones dependientes de los comités parlamentarios, etc.

9. Si en una sociedad política democrática las instituciones del poder estatal han de interpretar y servir el bien de los gobernados, ello ha de tener particular vigencia respecto de aquellos órganos que concurren a definir el contenido de las normas de jerarquía legal.

La Constitución no ha querido establecer una democracia puramente representativa, traducida tan sólo en la selección de las personas que llenan las magistraturas más importantes por el cuerpo electoral, sino también verdaderamente participativa, en cuanto las personas naturales y las distintas asociaciones puedan hacer valer ante las diversas autoridades sus puntos de vista; ello implica la necesidad de que sean oportunamente consultados y gocen de la posibilidad de intervenir, por las vías adecuadas, en el proceso de gestación de los preceptos que han de gozar de vigor coactivo. La preocupación del constituyente por permitir una intervención activa de la comunidad en la tarea de su dirección se observa ya en el artículo 1° de la Ley Fun-

damental cuando proclama como deber del Estado "asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional".

Son muchos, en efecto, los medios constitucionales, además de elecciones, plebiscitos y consultas, llamados a lograr de un modo más o menos directo finalidad tan sustancial como la recién indicada: el amplio abanico de las facultades comprendidas en la carta de los derechos que ella proclama y asegura a todos, personas o asociaciones, puede servir de instrumento adecuado para hacer efectiva la deseada participación. El recurso a garantías como la manifestación de todas las creencias (art. 19 N° 6); la libertad de emitir opinión y de informar (art. 19 N° 12); el derecho de reunirse pacíficamente (art. 19 N° 13); el de asociarse sin permiso previo, incluso formando partidos políticos cuyos integrantes se conciertan precisamente para influir sobre la dirección del cuerpo social (art. 19 N° 15), y en fin, por ser tan pertinente, el derecho de presentar peticiones a la autoridad constituida sobre cualquier asunto de interés público o privado (art. 19 N° 14). La Ley Fundamental ha querido, por lo demás, que la índole de participativa que ha de caracterizar a las instituciones públicas se manifieste no sólo en el plano nacional sino en la esfera de la administración local, y así según el art. 102 el consejo queda encargado de hacerla efectiva en el ámbito de la competencia del gobierno regional y el art. 107 establece las municipalidades "cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar la participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna" y las faculta para crear "unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana".

10. Es del caso plantearse si es o no satisfactoria la manera cómo, en este período de transición en el que sin duda todavía nos mantenemos, se cumple el ideal constitucional de una participación razonable y constructiva de los diversos componentes del tejido social en el sistema gubernativo, por existir realmente y funcionar eficazmente instituciones adecuadas a tal finalidad.

Lo cierto es que la práctica de nuestro sistema político, desde marzo de 1990, no obstante los factores favorables con que ha contado y los progresos tangibles que hayan podido conseguirse, en el hecho ha exhibido defectos, carencias e insuficiencias de mayor o menor grado.

No pueden dejar de constatarse sin lamentarlos fenómenos tan deplorables como los que se observan cuando, abandonándose vías que se usaron desde los comienzos del gobierno popular moderno, como los debates pacíficos producidos en el curso de los mítines -palabra cabalmente venida del inglés por haber gozado de tanta influencia en Inglaterra- o el vehículo de los actuales poderosos y eficaces medios de comunicación social, que causa tan vasta resonancia y trazan huellas mucho más intensas y duraderas que tales reuniones masivas, se emplean, ahora, entretanto, resortes no contemplados o aún categóricamente rechazados por el ordenamiento institucional y llamados a provocar simultáneamente su quebrantamiento, a dar paso a su desprestigio y a desembocar en la anarquía, a la que conducen, por ejemplo, ocupación de locales, interrupción de calles o caminos, incitación a ayunos colectivos, amenazas y luego ejecución de paros de actividades, huelgas no sujetas a los mecanismos propios para la lucha social, etc.

A la presión ejercida sobre la actividad administrativa cuando las autoridades adoptan decisiones que pueden no derivar del querer sin coacción del órgano estatal sino del temor de éste a la reacción proveniente de las organizaciones comunitarias que pueden verse afectadas, se han podido agregar también las amenazas que públicamente, y expresándose en agitaciones masivas, se dirigen en contra de las Cámaras

y a veces de modo personal y directo en contra de aquellos parlamentarios a los que se les atribuye, en determinado caso y momento, la influencia más determinante en la adopción de lo que se teme.

Las formas de actuar a las que, sin ánimo de ser exhaustivo, acaba de aludirse, demuestran no sólo debilidad en las convicciones democráticas en el seno de la comunidad nacional sino al mismo tiempo ineficacia en el propio ordenamiento institucional, en cuanto el ser éste substancialmente sobrepasado puede deberse, a nuestro juicio, por lo menos en parte apreciable, a la carencia de normas y de resortes jurídicos adecuados para encauzar una participación que sea cierta, oportuna y eficaz, pero, conjuntamente, disciplinada y constructiva y mantenida en todo instante sin sacrificio de la primacía ineludible y permanente de las exigencias del bien general.

11. Discurrir medios apropiados para procurar evitar expresiones patológicas como las citadas o, en todo caso, deplorables, que se vienen produciendo en esta etapa de nuestra convivencia cívica, ha de ser, nos parece, preocupación que mereciera colocarse en lugar relevante para que se cumpla la vocación de servicio que ha de inspirar a nuestro derecho público.

En la medida en que un pueblo tolera y deja sin castigo conductas más o menos reiteradas o frecuentes de grupos o sectores dotados, por la índole de sus actividades, de medios aptos para poner en peligro o alterar el curso normal de las instituciones públicas, es decir, se permitan actuaciones de cuerpos sociales no previstas en el ordenamiento jurídico o claramente opuestas a él, efectuadas en pugna con los cauces o formas contempladas a la inversa precisamente para que concurran a su fortalecimiento, el vigor de la norma jurídica y el prestigio de los órganos encargados de dictarla o hacerla cumplir se debilitan y, consiguientemente, el cuerpo social se sume en la indisciplina y marcha a la anarquía y al caos, que es la antesala del despotismo.

Fenómenos colectivos, calificables de patología social como los anotados, revelan debilitamiento de la convicción democrática, la cual supone no sólo fe en la justicia que se reclama sino en los efectos positivos de la persuasión generada a través de la dialéctica racional, en el ascendiente que ejerce la autoridad cuando se mueve tras del bien general, en la convicción de que éste no puede menos de contener limitaciones o sacrificios, incluso sufridos en las legítimas expectativas de quienes hacen valer sus puntos de vista en consonancia con las posturas que les convienen.

Dirigir una comunidad nacional ha sido siempre tarea compleja. Quienes postulan la conveniencia de entregarla a personeros escogidos por ella misma, saben que éstos no podrán realizar su compleja tarea si hombres y grupos no entienden que ella requiere no sólo equilibrio de intereses sino justa distribución de bienes y sabia jerarquía de valores, supuestos que sólo se reúnen si se observan y predominan en el cuerpo social las virtudes colectivas en cuyo respeto descansa la solidez de un gobierno: el diálogo, el respeto a la discrepancia, la tolerancia en la diversidad y, por sobre todo, el espíritu público, el civismo, la comprensión de los sacrificios exigidos por razón del interés general y la actuación consecuente concordante con tal percepción.

Encaminar hacia que en el cuerpo político predominen esos requerimientos, ineludibles para el logro de una convivencia más justa y próspera, escapa, por cierto, a la misión del jurista, que ha de manejar por su parte básicamente tan sólo los datos que dicho cuerpo proporciona.

12. Colocándonos en el marco dentro del cual, como hombres de derecho, hemos de situarnos, y ajenos como tales al afán de formular críticas o atribuir responsabilidades a determinadas personas, sectores, combinaciones partidistas o autoridades, hemos de ponernos en la hipótesis, por lo demás perfectamente posible, de que, como ya lo insinuamos, con repercusión más o menos determinante, las debilidades, distorsiones o insuficiencias que se observan en el funcionamiento de la democracia chilena de hoy, se deban a defectos de la actual institucionalidad. Puede, en efecto, ésta no haber sabido imponer las transformaciones inherentes a los cambios producidos en la mentalidad dominante en nuestra sociedad, y en términos semejantes y por motivos análogos en otros países. No basta que la democracia sea tan sólo representativa, sino que ha de mostrarse también acentuada y enérgicamente participativa, en cuanto los poderes públicos han de estar dispuestos, sin restricciones motivadas por el pensamiento de individuos y grupos, a respetar el derecho de toda persona o asociación y a tomarlo oportunamente en cuenta antes de decidir; tan sólo en tales condiciones las órdenes de la autoridad una vez emitidas serán comprendidas como auténticamente originadas en el bien de todos y luego cumplidas con lealtad y favorable acogida para conseguir en los hechos el beneficio que de su observancia debería producirse.

Es admisible que tras la finalidad que diseñamos aparezca aconsejable recurrir a consultas del cuerpo popular previstas en el texto mismo de la Constitución o de la legislación complementaria; tal recomendación es asunto complejo cuya dilucidación escapa al marco de estas reflexiones.

Lo que, entretanto, se muestra indiscutible es que todo el ordenamiento normativo, en una democracia auténticamente participativa, debe caracterizarse por la diversidad y eficacia de las vías que permiten a toda persona o ente colectivo llegar a formular, ante el órgano público competente, la expresión de su particular opinión, defender la legitimidad de su exclusivo interés, representar la naturaleza y urgencia de la necesidad que le aflige, sostener la justicia de la aspiración que propugna.

13. Si la democracia contemporánea no suscribe ya el error de concebir la sociedad política como simple conjunción de ciudadanos y ésta, por otra parte, lejos de volver al gremialismo del medioevo, en cuanto éste oprimía al individuo, o a propiciar fórmulas de cooperativismo político, cuyos ensayos no han podido menos de llevar al fracaso que de él podía temerse, propugna hoy una visión integral y realista de la conformación del cuerpo político, adecuadamente expresada en la actual carta, cuando en su precepto inicial lo entiende integrado por hombres, familias y grupos intermedios.

No obstante, si el constituyente proclama que el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos, lo hace junto a proclamar que el Estado está al servicio de la persona, o sea, de los hombres que nacen libres e iguales en derechos, y que su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible. Todo ello lo precisa el primero de los preceptos que sientan las bases institucionales de la Constitución Política y cuya imperatividad se encuentra reflejada en otros numerosos preceptos de la Carta.

Baste citar los art. 23; 19 N° 4 inc. 1° y 2°, 6 inc. 3°, 9 inc. 3°, 11, 12, 15, 16, 18, 19, 22; art. 85 inc. 1°, 102, 107.

Hemos querido reproducir el lenguaje mismo de la Ley Fundamental para poner de relieve, de la manera más leal y fiel, que ella ordena, indiscutible y perentoriamente, que en todas las instancias, ante todos los órganos y en todos los momentos de la dirección política, deben tomarse en cuenta a los grupos intermedios, respetar su autonomía y estimular sus fines específicos, pero al mismo tiempo, que es obligación de éstos tender a integrarse firmemente en la estructura social y sostener sus objetivos propios sólo en cuanto guarden armonía con la finalidad del Estado, que está por sobre la de ellos y a la que, por su parte, éstos han de sacrificarse en pro del interés nacional.

Como tales requisitos definitorios de la democracia contemporánea, tan claramente expuestos en la Carta Política, debieran ser, sin duda, según creemos, por lo menos como suposición ineludible, cabalmente comprendidos en el Chile que se aproxima al tercer milenio, aunque no se reflejan consistentemente en la práctica de nuestra convivencia, ello impone, según ya dijimos, no sólo actuar por los medios que tienden a superar los vacíos y debilidades de la actual cultura política nacional sino introducir aquellas modificaciones que faciliten el mejor funcionamiento del gobierno popular.

14. Ahora bien, estimamos que con el propósito recién formulado mucho puede obtenerse sin recurrir a reformas de la Constitución Política, a través de decisiones de los órganos de poder público que actualmente actúan conforme a ella, en razón de que derivan de conceptos y tienden a concretar aspiraciones que se arraigan sólidamente en la opinión nacional.

No podría olvidarse que, en numerosos ordenamientos particulares referidos a materias específicas, la legislación vigente contiene reglas a través de las cuales personas o asociaciones comunitarias pueden ser escuchadas, representadas, consultadas o participar antes de la decisión de la autoridad competente o en la etapa de la ejecución de las normas.

Pero, aún suponiendo que en determinados rubros muchas ecuaciones felices resguardan en legislaciones especiales la participación de los legítimos intereses afectados, la audiencia de las opiniones que derivan de la especialización científica o técnica, la información sobre las pretensiones razonables en determinadas materias, falta, sin duda, un cuerpo normativo que importe una sistematización general adecuada. No podría descansarse, en efecto, tan sólo en el respeto, desprovisto de la indicación de la forma de hacerlo eficaz y de sancionar su inobservancia, cuando el precepto ya transcrito garantiza a individuos o personas colectivas el derecho de presentar peticiones a la autoridad sobre cualquier asunto de interés público o privado (art. 19 N° 14).

15. Veamos si en la actual ordenación legal hay preceptos que correspondan a la inspiración que, por lo dicho, ellos deberían concretar.

En orden a la actividad del Poder Ejecutivo nos encontramos con la ley 18.993, de 21 de agosto de 1990, que, creando el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, le fija como misión asesorar al Jefe del Estado y a los Ministros "con los partidos políticos y otras organizaciones e instituciones de la vida social" y con la ley 19.032, de 4 de febrero de 1991, conforme a la cual "el Ministerio Secretaría General de Gobierno está encargado de actuar como órgano de comunicación del Gobierno, pudiendo para estos efectos llevar a cabo las relaciones de éste con las organizaciones sociales en su más amplia acepción" (art. 1) y constituir un canal de comunicación con ellas, cualquiera que sea su naturaleza, respetando plenamente la

autonomía de éstas, con el propósito de facilitar la expresión de las necesidades de la ciudadanía y resolverlas en función del interés social (art. 12).

La ley 18.575, de 5 de diciembre de 1986, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, dictada en cumplimiento de lo ordenado en el inciso primero del art. 38 de la Carta, precisa que dicha administración "estará al servicio de la comunidad, atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente" y "deberá desarrollar su acción garantizando la adecuada autonomía de los grupos intermedios de la sociedad y respetando el derecho de las personas para realizar cualquiera actividad económica, en conformidad con la Constitución Política y las leyes" (art. 3). "Los órganos de la Administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo" (art. 8 inc. 1°).

En relación al Parlamento, observamos que, en el último lugar de las comunicaciones de que se debe informar al Senado en la Cuenta, se anotan, según el Reglamento, "las demás dirigidas a la Corporación" que podrán provenir de particulares o cuerpos colectivos (art. 68 N° 8), y que las comisiones están facultadas para "oír a las instituciones y personas que estimen convenientes" (art. 38). "Las presentaciones de los particulares" están, por su lado, colocadas en último lugar entre las comunicaciones de que, según su Reglamento, se debe dar cuenta a los diputados (art. 97 N° 13), y que sus comisiones, asimismo, "oirán a las instituciones y personas que estimen convenientes" (art. 286)

16. Las reflexiones precedentes han querido poner de relieve la conveniencia -diríamos mejor la urgencia- de encontrar las soluciones que conduzcan a incorporar con mayor profundidad y eficacia a la ciudadanía, particularmente a través del aporte de los cuerpos intermedios, en el proceso de gestación y ejecución de los preceptos legales; dichos cuerpos agrupan, según formas de actividad, intereses, valores culturales, especializaciones, necesidades y aspiraciones, a los gobernados, usuarios, consumidores y destinatarios de los servicios, que deben ser, según corresponda o convenga, representados, consultados, escuchados o integrados en las directivas de las instituciones pertinentes del aparato oficial.

Veamos si pudieran encontrarse, dentro de la Carta y en la esfera de competencia del legislador, algunos caminos orientados a llenar el vacío de una normativa sistemática que satisfaga los requerimientos ineludibles de una democracia verdaderamente participativa que considere adecuadamente el derecho de los grupos intermedios.

En la ley orgánica constitucional de Bases de la Administración del Estado N° 18.575, al ejercer la función encomendada por el inciso 2° del art. 38, no se han incluido preceptos que contemplen facultad para hacerse presente en la preparación y decisión de los asuntos administrativos las personas o grupos a quienes puedan afectar las decisiones pertinentes.

En la esfera de la potestad administrativa, el constituyente tiene señalado al legislador un camino que podría servir para progresar hacia la meta recién aludida. Se trata del recurso, por el legislador, a la vía insinuada por la Carta cuando ésta dispone que son materias de ley "las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública" (art. 60 N° 16). El recurso a formalizar un Código Administrativo Procesal tenderá a completar la facultad, reconocida por el mismo texto, de toda persona lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus órganos o de las municipalidades, de reclamar ante los tribunales que

determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera afectar al funcionario que hubiere causado el daño (art. 38 inc. 2º). Tendrá presente también que "toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado y corresponde al legislador establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento" (art. 19 N° 3 inciso 5º). Como el procedimiento tiene que vincularse a la estructura del órgano ante el cual se desarrolla, y a la esfera de competencia que le está reservada, la iniciativa de una legislación de carácter general sobre el procedimiento administrativo requiere el impulso decidido de la Jefatura del Estado, a la que compete la iniciativa exclusiva para crear servicios públicos y fijar sus funciones y atribuciones (art. 64 inc. 4º N° 2). Es indiscutible, en fin, la importancia que al respecto no podrá menos de alcanzar la actividad de la Contraloría General de la República, llamada directamente por la Carta a velar por la juridicidad del ejercicio de la potestad reglamentaria (art. 87) y a desempeñar tantas otras funciones, que su ley orgánica completa, aun cuando, escudándose en la regla 5º transitoria, no se ha satisfecho lo dispuesto en el inciso final del art. 88 en cuanto dispone "en lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones ...serán materia de una ley orgánica constitucional", nuevo texto que no se ha dictado hasta ahora, por lo dicho, con posteridad a su vigencia.

Existen, según entendemos, documentos, incluso reconocidos internacionalmente, que clasifican según sus objetivos y características las diversas formas de actividad humana y así en el formulario de la Declaración de la Renta hay, por ejemplo, referencia al Código de actividad económica.

Para satisfacer el vacío institucional que hemos venido representando podrían idearse soluciones posibles de inspirarse en la experiencia de otros países.

En Inglaterra, por ejemplo, existe en su Parlamento un proceso formativo diferente para las llamadas leyes públicas (public laws), que son las que reúnen las calidades propias de una normativa general y para las leyes particulares (private laws) que modifican los estatutos comunes en relación a determinada localidad o confieren derechos o consagran liberalidades respecto de determinadas personas o grupos; en éstas al interior del trabajo previo efectuado en el seno de una comisión de la Cámara se enfrentan el interés común con el especial, reuniéndose los antecedentes y argumentaciones que sostengan uno u otro.

Sabemos que en Estados Unidos desde 1946 la "Federal Regulation of lobby act" establece el sistema de inscripción y responsabilidad de las corporaciones autorizadas para dar a conocer sus puntos de vista respecto de los puntos de legislación que les interesa.

Se nos ocurre que entre nosotros podría completarse la ley orgánica sobre el Congreso Nacional (Ley 18.918, de 5 de febrero de 1990) con algunas reglas encaminadas a llenar en cierta medida la carencia normativa que hemos reconocido. Podría tal reforma legal dar base a una clasificación de los cuerpos intermedios según sus finalidades y formas de actividad, a los que pudiera posibilitarse la inscripción en un registro abierto en una y otra rama legislativa. Una vez dado cuenta y pasado a informe de comisión el mensaje o moción de iniciativa legal, se ordenaría su publicación en extracto en el Diario Oficial, a fin de que, dentro de determinado plazo, queden facultados para formular las observaciones que les merezca aquellas organizaciones con finalidad vinculada al objetivo legal que se vean emplazadas según la calificación derivada del texto de la iniciativa. Existiría para la comisión parlamentaria informante por lo menos la obligación de dar cuenta y de pronunciarse como crea del caso, en su primer dictamen, acerca del contenido de las observacio-

nes recibidas. En casos calificados y por acuerdo unánime de los miembros de la respectiva comisión, podrían ser escuchados los personeros del cuerpo intermedio de algún autor de las observaciones recibidas.

17. Hacemos votos porque surjan pronto esas u otras iniciativas que lleguen a convertirse en normas jurídicas capaces de encauzar las laudables tendencias de los diversos sectores sociales a participar substancialmente en la gestación de los preceptos de ley y evitar que ellas se manifiesten en comportamientos incompatibles con el principio democrático y destructoras del ordenamiento institucional.

Es en el juego normal del ejercicio de las facultades de las instituciones públicas y no en las incidencias de las presiones callejeras en donde puede encontrarse el justo equilibrio entre las pretensiones legítimas de los sectores sociales y las exigencias del bien general.