

LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES

por

Gustavo Lagos

Ministro de Justicia



Discurso pronunciado por cadena nacional de radio y
televisión con fecha 14 de Noviembre de 1969.

Discurso pronunciado por el Ministro de Justicia don Gustavo Lagos, por cadena nacional de radio y televisión con fecha 14 de Noviembre de 1969.

Chilenas y chilenos:

Las Reformas Constitucionales recientemente aprobadas por la Cámara de Diputados y por el Senado deberán ser votadas en su último trámite por el Congreso Pleno reunido en sesión pública el 29 de Diciembre de este año.

El país es testigo de que diversos sectores políticos han iniciado una campaña de protesta contra estas Reformas a las cuales se califica de antigremiales y contrarias a los intereses de los trabajadores.

Ante estos injustificados ataques el Gobierno ha estimado necesario dirigirse al país para clarificar el verdadero sentido y alcance de la Reforma Constitucional.

Estas reformas son las más importantes y trascendentales efectuadas en los 44 años de vigencia que lleva la Constitución de 1925. Ellas perfeccionan notablemente nuestro sistema democrático ampliando la participación de la Nación en los procesos políticos, devolviendo al pueblo el poder constituyente a través del plebiscito, acelerando los trámites para la aprobación de las leyes en el Congreso Nacional y racionalizando la órbita de acción de los poderes del Estado, a fin de disminuir al mínimo posible los eventuales conflictos entre ellos. Las Reformas dotarán, sin duda, al sistema institucional de Chile de mayor eficiencia para atender las demandas de las grandes mayorías del país, y darán mayor eficacia al Poder Ejecutivo y al Congreso Nacional en el cumplimiento de sus deberes propios.

Una de las piedras angulares de la Reforma es sin duda el mecanismo del plebiscito. El plebiscito está destinado a regir solamente en casos de discrepancia entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de Reformas Constitucionales.

La historia de las Reformas Constitucionales en estos últimos 44 años, en casi medio siglo de vida de la República, demuestra hasta la saciedad que ha existido una oposición histórica entre el Ejecutivo y el Parlamento. En efecto, estos dos poderes del Estado —delegatarios ambos del ejercicio de la soberanía popular— han estado en desacuerdo sobre la interpretación y amplitud de las Reformas que requiere el régimen político chileno.

El sistema del plebiscito devuelve al pueblo el poder constituyente que en realidad le pertenece a él en primer término. De esta manera, si sus mandatarios están en desacuerdo, podrá el pueblo soberano pronunciarse sobre las formas y estructuras institucionales que han de regir la vida del país.

En segundo lugar, este proyecto de Reforma Constitucional amplía la participación de la Nación en los procesos políticos al establecer el derecho a sufragio para los chilenos, aunque sean analfabetos, que hayan cumplido 18 años de edad y que estén inscritos en los Registros Electorales. **El sufragio universal que corresponde a una conquista fundamental de los tiempos modernos queda así totalmente consagrado en nuestro sistema político.** Esta iniciativa que abre nuevos canales de participación política a los sectores juveniles del país ha contado con el apoyo de todos los partidos políticos en la Cámara de Diputados, que ha respondido, así, a una tendencia que se manifiesta desde hace varios años en nu-

merosos países de América Latina, en Yugoslavia y en diversas Naciones del área socialista.

Analicemos, ahora, cuáles son las críticas que se esgrimen en contra de la Reforma Constitucional. Ellas van dirigidas a los artículos que establecen que el Congreso podrá delegar ciertas facultades legislativas en el Presidente de la República, y que corresponderá al Poder Ejecutivo la iniciativa exclusiva para proponer proyectos de ley en determinadas materias de orden económico y social. Las críticas a estas disposiciones se resumen diciendo que el Congreso Nacional queda privado de todo poder efectivo y se reduce a una mera entidad decorativa, que la reforma atenta contra los derechos de los trabajadores al suprimir el derecho de huelga y la posibilidad de presentar pliegos de peticiones, y que el Presidente de la República podrá modificar por simple decreto los sistemas previsionales. En suma, se agrega, el país quedará reducido al inmovilismo en cuanto a los derechos económicos y sociales de los trabajadores, ya que sólo el Presidente de la República tendrá la iniciativa para mejorar sus derechos.

En primer lugar, es necesario clarificar ante el país en forma categórica que ni el sistema de delegación de facultades ni el régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo facultan al Presidente de la República para legislar directamente por simple decreto sobre ninguna de las materias señaladas. Toda iniciativa al respecto requiere de un proyecto de ley y por tanto necesita, ineludiblemente, en todos los casos, sin excepción de ninguna especie, de la aprobación del Parlamento y, por lo tanto, de la mayoría de ambas Cámaras. El Parlamento, en consecuencia, dispondrá en cada una de estas materias de los cinco trámites constitucionales que puede tener todo proyecto de ley para discutir ampliamente cada una de

las iniciativas del Ejecutivo y para aprobarlas o rechazarlas según lo estime conveniente en función de los intereses generales del país.

En caso de que el Parlamento por mayoría libremente formada otorgue facultades al Presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, estas facultades deberán señalar las materias precisas sobre las que recaerá la delegación y podrán establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que estimen convenientes. El Parlamento no podrá dictar una ley de delegación de facultades por plazo mayor de un año y sin limitación alguna como lo ha hecho en muchos casos dentro del sistema actual.

En cuanto a la crítica que dice que la Reforma Constitucional reduce al Parlamento a una entidad meramente decorativa sin ningún poder efectivo es preciso señalar que esta afirmación no puede ser más errónea.

Ya hemos visto que el régimen de delegación de facultades y de iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social requiere necesariamente la aprobación del Parlamento para que se pueda legislar en todas y cada una de las materias a que se refiere el proyecto de Reforma.

En segundo lugar, el Parlamento conserva plenamente su poder de fiscalización sobre los actos del Ejecutivo pudiendo acusar constitucionalmente a los Ministros de Estado y al Presidente de la República, y llegar hasta destituirlos de sus cargos.

En tercer lugar, el Parlamento conserva una cantidad considerable de atribuciones que sería largo enumerar, pero con respecto a las cuales es necesario insistir para clarificar ante el país el alcance de la Reforma.

Me referiré solamente a los aspectos fundamentales del problema.

El Senado conserva íntegramente, sin limitaciones de ninguna especie, las 7 facultades que le otorga el Art. 42 de la Constitución, el Congreso conserva íntegramente, sin restricciones de ninguna clase, las 5 atribuciones exclusivas que le otorga el Art. 43 de la Constitución, la Cámara de Diputados conserva todas las atribuciones que le otorga el Art. 39 de la Constitución; por último, el Congreso conserva su función legislativa en todas y cada una de las materias señaladas en el Art. 44 de la Constitución, pudiendo delegar algunas de estas facultades por un plazo no mayor de un año, por un acto libre y soberano, en el Presidente de la República, y no en forma indiscriminada y por cualquier plazo como sucedía hasta ahora.

Sobre muchas materias el Congreso Nacional conserva su iniciativa para presentar proyectos de ley. Bastaría expresar que por iniciativa parlamentaria se puede modificar la propia Constitución Política del Estado, todos los Códigos y la legislación fundamental de la República, incluso la inmensa mayoría de las disposiciones del Código del Trabajo y el mismo sistema electoral. El Parlamento conserva igualmente la iniciativa para nacionalizar todas las riquezas básicas del país.

La ciudadanía podrá juzgar si este inmenso cúmulo de facultades representa o no un poder efectivo y si es o no demagógica la afirmación que califica de mera entidad decorativa a un Congreso que conserva tan enorme esfera de atribuciones.

Pasemos, ahora, a otra argumentación que se da en contra del proyecto de Reforma Constitucional, la que afirma que este proyecto suprime el derecho de huelga y el derecho de presentar pliegos de peticiones. **Con respec-**

to a ella basta con decir que esta aseveración es absolutamente falsa ya que el proyecto de Reforma Constitucional no legisla sobre el derecho de huelga ni sobre la presentación de pliegos de peticiones, dejando en consecuencia vigentes todas las disposiciones existentes al respecto.

La otra crítica que se dirige al proyecto es que ella atenta contra los derechos previsionales de los trabajadores. Analicemos los alcances de las disposiciones del proyecto de Reforma Constitucional a este respecto. El Art. 44 permite que el Parlamento en virtud de una ley libremente aprobada por él delegue facultades en el Ejecutivo sobre regímenes previsionales del sector público. Ello significa que los regímenes previsionales de los trabajadores del sector privado, es decir, los empleados particulares y los obreros, sólo podrán ser reformados por una ley y nunca por un decreto con fuerza de ley; se modifica así la situación actual que permitía que el Parlamento delegara facultades legislativas respecto a la previsión del sector privado, lo que hizo en muchas ocasiones.

Por otra parte, se dispone que la iniciativa para proponer proyectos de ley que establezcan o modifiquen los regímenes previsionales o de seguridad social, es exclusiva del Presidente de la República, pero el Parlamento conserva todas sus facultades para aprobar o rechazar dichos proyectos.

La campaña contra la Reforma Constitucional en este aspecto dice que con la iniciativa exclusiva en materia económica y social se condena al país al inmovilismo ya que sólo el Presidente de la República podrá proponer proyectos de ley en este campo.

Sin embargo, la historia de la legislación del trabajo y de previsión social en Chile desde 1920 hasta ahora demuestra justamente lo contrario ya que esta legislación se ha generado en gran parte por iniciativa del Presidente de la República. Desde 1921 el país habría podido contar con un Código del Trabajo completo que legislaba igualmente sobre previsión social y que fue enviado por el Ejecutivo al Congreso en Junio de ese año. Pero el Congreso Nacional jamás le dio su aprobación. Chile tuvo que esperar diez años para tener un Código del Trabajo que fue dictado finalmente en Mayo de 1931, escúchenlo bien los trabajadores, no por una ley del Congreso sino por un decreto con fuerza de ley del Presidente de la República.

En cambio, la iniciativa parlamentaria en esta materia, sobre todo en lo relativo a los regímenes previsionales, ha contribuido fundamentalmente a crear sectores privilegiados generando así el actual sistema de Seguridad Social que es profundamente discriminatorio en contra de la inmensa mayoría de los afiliados, que son los obreros.

Es evidente que una reforma de la previsión social deberá suprimir para el futuro este régimen de discriminación, garantizando a todos los chilenos un sistema lo más igualitario posible en materia de Seguros Sociales.

Por último, se ha dicho que atenta contra los derechos de los trabajadores la iniciativa exclusiva del Ejecutivo para presentar proyectos de ley que fijen los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, que aumenten obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alteren las bases que sirven para determinarlos.

Cabe señalar que una facultad semejante existe ya hace 26 años con respecto a los sueldos y gratificaciones del personal de la Administración Pública, de las Empresas Fiscales y de las Instituciones Semifiscales. Nuestro sistema político ha generado los mecanismos democráticos necesarios para que las remuneraciones de estos sectores sean objeto de un debate nacional que permite que la prensa, las entidades gremiales interesadas, los partidos políticos, la opinión pública y el propio Parlamento expresen sus opiniones y apoyen muchas veces las demandas de estos trabajadores. La iniciativa del Ejecutivo no se ha ejercido, entonces, en el vacío, sino que en medio de un contexto político y social que permite que el Ejecutivo conozca ampliamente la opinión y las reivindicaciones de todos los sectores interesados. Pero, como es lógico, es el Poder Ejecutivo el único responsable de medir la influencia que tales medidas pueden tener en el desfinanciamiento del Presupuesto Nacional, en el aumento de la inflación y en la imposición de nuevos tributos que son pagados por todo el país.

Este régimen se hace extensivo ahora al sector privado, pero con una limitación importante: se refiere únicamente a los sueldos y salarios mínimos de los trabajadores y al aumento obligatorio de sus remuneraciones.

Ello significa que subsisten íntegramente todas las disposiciones relativas a la presentación de pliegos de peticiones, a la negociación colectiva, a la huelga, a las Comisiones Mixtas de sueldos, a las Comisiones existentes para fijar los salarios mínimos agrícolas, a los contratos individuales y colectivos de trabajo, etc. La facultad del Poder Ejecutivo en esta materia tendrá, por lo tanto, un carácter supletorio y racionalmente sólo se ejercerá si, a través de los mecanismos indicados, el nivel de remunera-

raciones del sector privado no alcanza límites satisfactorios.

El sistema no vulnera, por tanto, los derechos de los trabajadores, sino que crea un instrumento más, de gran flexibilidad, para llegar al establecimiento de remuneraciones adecuadas para los empleados particulares y los obreros del sector privado.

Quisiera agregar, que el régimen de delegación de facultades y las disposiciones sobre iniciativa exclusiva del Ejecutivo tienen precedentes de importancia en la vida política chilena. La delegación de facultades legislativas del Congreso en el Presidente de la República ha existido siempre en Chile desde que rige la Constitución de 1925 y en innumerables oportunidades el Congreso ha delegado facultades legislativas en el Presidente de la República, pero en el sistema anterior a esta Reforma la delegación podía hacerse por cualquier plazo y versar sobre toda clase de materias sin restricción alguna. Con la reforma, este sistema termina, ya que la delegación sólo podrá hacerse por plazo fijo, con las limitaciones que el proyecto señala y sólo podrá recaer sobre las materias precisas que la ley delegatoria establezca. Al aceptar estas disposiciones en su articulado, nuestra Constitución se pone a tono con las nuevas tendencias del Derecho Constitucional que se manifiestan en numerosos países del mundo.

Respecto al sistema de iniciativa exclusiva del Presidente de la República para enviar proyectos de ley en materia económico-social, **la actual Reforma Constitucional no hace sino que extender y completar el sistema que estableció en 1943 la Reforma Constitucional aprobada durante el Gobierno de don Juan Antonio Ríos.**

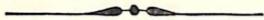
Los fundamentos políticos del régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo se encontraban ya en el discurso del Ministro de Justicia del Presidente Ríos, quien con fecha 6 de Julio de 1943, expresaba ante la Cámara de Diputados que la ingerencia del Congreso Nacional en la política de gastos "satura a los partidos políticos de oportunistas". Y "substituye la igualdad del régimen republicano por las ventajas de un régimen de clientelas".

Un cuarto de siglo ha transcurrido desde ese entonces y la experiencia histórica del régimen político chileno demostró que era preciso ampliar y perfeccionar la institución que se estableció en esa época para terminar con una de las fuentes más importantes del pernicioso sistema del clientelismo electoral y del oportunismo político que llevan inevitablemente a la creación de sectores privilegiados en desmedro de la economía del país y de la gran masa de trabajadores.

En favor del sistema de iniciativa exclusiva se agregan actualmente vigorosos argumentos basados en el sistema de planificación de la economía que se acepta ahora en todos los países del mundo y que exige que el Poder Ejecutivo, que es el llamado a realizar los planes económicos, tenga la iniciativa en la política de gastos sin la cual los programas económicos más perfectos son distorsionados y se convierten en letra muerta.

Las Reformas Constitucionales que esperan, ahora, la ratificación del Congreso Pleno para entrar en vigencia, lejos de atentar contra los derechos de los trabajadores, contribuirán a que las instituciones políticas de Chile funcionen en mejor forma y permitan servir los legítimos intereses y aspiraciones de las grandes mayorías nacionales.

Por último, cabe señalar que estas Reformas sólo empezarán a surtir efectos a partir del 4 de Noviembre de 1970 cuando ya el Presidente Frei haya terminado su mandato. Así el actual Jefe del Estado demuestra al país que al luchar por su aprobación, no estuvo guiado por ningún propósito partidista, por ningún interés de su propio Gobierno, sino solamente por la más alta finalidad que puede perseguir un gobernante, la de servir al país, vigorizar la democracia y beneficiar, así, al pueblo que lo eligió.



www.archivopatricioa... .cl

www.archivopatricioaylwin.cl