

MODIFICACIONES AL SISTEMA DE REFORMA DE LA CONSTITUCION

José Luis Cea Egaña

Profesor de Derecho Político y Constitucional

I. SINGULARIDADES

El nuevo procedimiento aplicable por el Poder Constituyente instituido para modificar de manera visible, es decir, directa y expresa, el texto de la Carta Fundamental, es parte de una reforma cuyos rasgos singulares en nuestra historia creo necesario bosquejar.

Efectivamente, el esfuerzo nacional que culminó con la publicación oficial de la ley N° 18.825, el 17 de agosto pasado, se obtuvo por consenso de quienes creen en la dignidad del hombre, en la democracia y el imperio del derecho. Esa es, además, la reforma más intensa y masivamente anhelada, la que también concitó el mayor caudal de sufragantes y el más alto porcentaje de aprobación ciudadana. Unica es, en seguida, porque nunca antes el pueblo había ratificado los cambios a una Constitución chilena, cumpliendo el llamado previsto en ella. Unica es, igualmente, pues la reforma tuvo lugar después de 16 años de interrupción de la democracia y para reanudar su vigencia más en armonía con nuestra tradición republicana. Unica es, asimismo, desde que ha sido introducida antes que la mayor parte de las normas reformadas por ella fueran llevadas a la práctica. En fin, es única la reforma por sus anales fidedignos fragmentados, esperando que a éstos los suplan con escritos o testimonios quienes participaron en la gestación de aquella¹.

De esa reforma tan singular, me corresponde examinar esta tarde sólo el sistema positivo que regula las futuras enmiendas, es decir, un tópico al que a menudo no se da mucha atención en la docencia, del que la doctrina se preocupa a fondo no en tiempos de calma sino de efervescencia y que, sin embargo, es el asunto que mayor repercusión tiene en punto a la perdurabilidad de la Ley Suprema, pues se trata de la fórmula que, si es adecuada, facilita la conjugación del derecho con la sociedad en que aquél se inserta.

II. JUSTIFICACIÓN

¿Por qué causas y con cuáles objetivos se hizo la reforma?

Será fácil encontrar la respuesta a tales interrogantes si se recuerda cuál era el sistema ahora desplazado.

¹ El documento oficial más completo, aunque insuficiente, sobre la historia fidedigna de la ley N° 18.825 es el informe del Presidente de la Primera Comisión Legislativa de la Junta de Gobierno, contenido en el Boletín de la Secretaría de Legislación N° 1.086-16, fechado el 12 de junio de 1989.

En su versión original, la Constitución de 1980 contemplaba tres mecanismos aplicables a otras tantas agrupaciones de materias. Recordémoslos brevemente.

Por de pronto, el artículo 118 inciso 2º trazaba un procedimiento exclusivo para modificar los capítulos I, VIII, X y XI del Código Político, es decir, los que el constituyente estimó más definitivos y, por lo mismo, los que temía —y así sucedió— iban a suscitar mayor controversia. Con el propósito de infundirle estabilidad formal extrema, el Constituyente de 1980 ideó un método prácticamente granítico o pétreo para modificar lo concerniente a las Bases de la Institucionalidad, el Tribunal Constitucional, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública y el Consejo de Seguridad Nacional. En síntesis, las exigencias incluían la concurrencia de 2/3 de los parlamentarios en ejercicio para aprobar las reformas; el veto absoluto del Presidente de la República; nuevamente esos 2/3 en el Congreso sucesivo, es decir, el elegido para el cuatrienio siguiente; y la posibilidad de plebiscito sólo cuando el Jefe del Estado así lo decidiera por estar en desacuerdo con el proyecto tramitado de la manera descrita.

Por otra parte y en segundo lugar, a un conjunto de requisitos típicos de una Constitución rígida, sometía el artículo 118 inciso 1º las reformas a las normas sobre plebiscito, disminución de las facultades del Presidente de la República, aumento de las atribuciones del Congreso o introducción de nuevas prerrogativas en favor de los parlamentarios. A tal efecto, la Constitución demandaba el acuerdo de 2/3 de los diputados y senadores en ejercicio, reconocía al Primer Mandatario el veto absoluto y prohibía el plebiscito.

Finalmente y en tercer lugar, con el carácter de normativa general o que regía la modificación de todos los demás asuntos o capítulos, incluyendo, por ende, los derechos y deberes constitucionales y el sistema mismo de reforma a la Carta Fundamental; ésta regulaba —en sus artículos 116 y 117— un procedimiento que, comparado con los dos precedentes, era algo menos inflexible. Efectivamente, con sujeción a los artículos citados, era preciso aprobar el proyecto por 3/5 de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras; se franqueaba el veto total y el veto parcial doblegables, respectivamente, por 3/4 y 2/3 de dichos miembros; y se abría al Presidente de la República la oportunidad de convocar a plebiscito, cuando el Congreso hubiere insistido, con dichos quórum, en el texto aprobado por él.

A la luz de lo expuesto, y en suma, era acertado calificar de prácticamente irreformable en determinadas materias y de muy rígida en las restantes, a la Constitución de 1980. Aquel carácter inflexible del método de reforma se defendía por sus partidarios como baluarte, meramente jurídico-positivo, de la solidez del régimen político, social y económico plasmado en ella.

Pero menester es aceptar que la crítica a esa rigidez surgió tan pronto se conoció el texto a ser ratificado en el referendo celebrado el 11 de septiembre de 1980, reproche que se tornó abrumador en los años posteriores. En sumario recuento, digo que esa crítica estuvo focalizada en argumentaciones convincentes, algunas de las cuales reproduzco a continuación.

Primero, que la estabilidad de la Constitución y de las instituciones previstas en ella es un problema de legitimidad sustantiva y no de formalidad racional normativa, porque la continuidad arraigada del sistema, su funcionamiento eficaz y perdurable, depende de la identificación que la mayoría ciudadana y sus representantes libremente elegidos tengan o no con los principios y reglas de la Ley Suprema que la reflejan.

Segundo, que era ostensible la oposición mayoritaria abierta a diversas regulaciones de la Constitución, especialmente de su parte orgánica, por cuanto allí se configuraba un presidencialismo autoritario, con frenos y contrapesos tecnocráticos más que democráticos, habida consideración del *status* secundario impuesto al Congreso Nacional y a los parlamentarios², en parangón con las funciones y atribuciones del Jefe del Estado, del Tribunal Constitucional, de las Instituciones Armadas y del Banco Central.

Tercero, que había quedado en evidencia la violación impune de ciertos derechos humanos por excesos cometidos en el ejercicio de los amplios poderes discrecionales conferidos al Presidente de la República en los estados de excepción, ya que durante la vigencia de éstos eran improcedentes, en principio, los recursos de amparo y protección ante la judicatura.

Y, por último, se sostenía que no era infranqueable la barrera formalmente levantada en el capítulo XIV para modificar la Constitución, tanto porque ese capítulo, por descuido o error, no había quedado incluido entre los que tenían cualidad pétrea, cuanto en atención a que, mediante vetos aditivos, aprobados por la mayoría absoluta de los parlamentarios en ejercicio, ciñéndose al artículo 117 inciso 5º, sería factible llevar a cabo las enmiendas que se planteaban a la Constitución.

III. NATURALEZA

La crítica descrita se expresó, por ejemplo, en pronunciamientos partidarios, alusiones de algunos gobernantes a la conveniencia de preocuparse a tiempo de las reformas, declaraciones de personalidades independientes, estudios académicos y documentos eclesiásticos. Fueron así siendo maduradas las modificaciones y vertidas luego en alternativas de articulado concreto, entre otros, el Acuerdo Nacional de abril de 1986, el proyecto del Partido Renovación Nacional de octubre de 1988 y el planteamiento de la Concertación por la Democracia en diciembre del mismo año.

No me cabe duda, sin embargo, que el resultado del plebiscito verificado el 5 de octubre pasado catalizó el impulso por los cambios. Una evidencia de ello fue la formación, en enero del presente año, de una Comisión Técnica de diez expertos, designada por la Renovación Nacional y los partidos agrupados en la Concertación mencionada, encargada de preparar proposiciones articuladas concordantes en torno de las enmiendas urgentes que era menester introducir al Código Político antes de las elecciones —presidencial y parlamentaria— previstas para el 14 de diciembre próximo.

El mismo origen y espíritu asigno a la decisión crucial del Presidente de la República, anunciada al país en su discurso del 11 de marzo último, ocasión en que manifestó: “Las normas básicas que la Constitución contempla no pueden estar expuestas a cambios irresponsables. Lo anterior no obsta a que, como toda obra humana elaborada en un momento histórico determinado, pueda ser perfeccionada en algunos aspectos... siempre y cuando exista el necesario consenso”, nombrando escuetamente con tal propósito “el perfeccionamiento de los mecanismos de reforma”.

² Consúltese sobre el particular mi artículo “Visión de la Presidencia y el Congreso” en ARTURO AYLWIN *et al.*: *La Constitución de 1980. Estudio crítico*. (Santiago, Ed. Ediar-Cono Sur, 1988), págs. 33-47.

CUADRO 1

RESULTADO OFICIAL DEL PLEBISCITO VERIFICADO EL 5 DE OCTUBRE DE 1988
Resumen de Votación por Regiones

Región	Meses a escrutar	SI			NO			Nulos			Blancos			Total		
		Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
I R. Tarapacá	558	35.924	39.925	75.849	49.561	44.239	93.800	1.104	2.084	3.188	903	1.273	2.176	87.492	87.521	175.013
II R. Antofagasta	686	44.473	39.786	84.259	75.108	54.944	130.052	1.848	2.311	4.159	1.279	1.313	2.592	122.708	98.354	221.062
III R. Atacama	364	22.415	26.985	49.400	34.764	28.529	63.293	727	977	1.704	826	1.007	1.833	58.732	57.498	116.230
IV R. Coquimbo	793	49.215	65.035	114.250	72.549	61.448	133.997	1.694	2.454	4.148	1.884	1.992	3.876	125.342	130.929	256.271
V R. Valparaíso	2.395	140.120	183.938	324.058	220.300	214.697	434.997	4.186	7.105	11.261	3.501	4.004	7.505	368.077	409.744	777.821
VI Lib. B. O'Higgins	1.163	74.858	89.572	164.430	113.954	94.620	208.574	1.989	2.695	4.684	2.066	1.810	3.876	192.867	188.697	381.564
VII R. del Maule	1.415	101.791	118.951	220.742	126.275	105.073	231.348	2.400	2.927	5.327	2.235	2.116	4.351	232.701	229.067	461.768
VIII R. del Bío-Bío	2.895	183.913	225.600	409.513	267.917	238.596	506.513	5.014	6.923	11.937	4.931	5.288	10.219	461.775	476.407	938.182
IX R. de la Araucanía	1.312	102.801	117.289	220.090	101.127	85.944	187.071	2.303	3.327	5.630	2.054	2.591	4.645	208.285	209.151	417.436
X R. de Los Lagos	1.566	114.874	127.583	242.457	128.874	112.110	240.984	2.799	3.687	6.486	2.284	2.420	4.704	248.831	245.800	494.631
XI Aisén G. Ibáñez	136	10.390	8.848	19.238	10.719	8.526	19.245	210	226	436	214	192	406	21.533	17.792	39.325
XII R. Magallan.-Antár.	283	19.233	16.316	35.549	25.899	22.473	48.372	361	553	934	415	398	813	45.928	39.740	85.668
XIII R. Metropolitana	8.703	490.159	669.116	1.159.275	829.584	839.749	1.669.333	12.915	21.785	34.700	10.518	13.146	23.664	1.343.176	1.543.796	2.886.972
TOTAL PAIS	22.267	1.390.166	1.728.944	3.119.110	2.058.631	1.910.948	3.967.579	37.540	57.054	94.594	33.110	37.550	70.660	3.517.447	3.734.496	7.251.943
PORCENTAJES DE VOTACION		19,17%	23,84%	= 43,01%	28,36%	26,35%	= 54,71%	0,52%	0,79%	= 1,31%	0,45%	0,52%	= 0,97%	48,50%	51,50%	= 100,00%

Fuente: Tribunal Calificador de Elecciones

Es conocido el curso de vicisitudes que vivimos después al respecto, con interrupción de las negociaciones que llevaban a cabo el Gobierno, la Concertación y Renovación Nacional, su reanudación en reserva y la aprobación final del texto de las enmiendas por el Jefe del Estado y la Junta de Gobierno³. Pero debo destacar que, precisamente, el cambio al sistema de reformas fue uno de los escollos más severos para lograr el entendimiento. Al fin y al cabo, el balance es alentador y pienso que no hay testimonio más contundente en punto a que lo hecho así, arduamente, tenía un amplísimo y hondo respaldo ciudadano que el resultado del plebiscito celebrado en paz, transparencia y con el voto del 93,5% del total de sufragantes inscritos, el 87,7% de los cuales lo hizo aprobando las enmiendas.

Demostrando que ahora la convergencia y compromiso son posibles y no quimeras entre los chilenos, quedó de tal manera incorporado a la Constitución un conjunto de 54 reformas de relevancia disímil, pero cuyo efecto ha sido depurarla de muchos de sus tonos autoritarios, y afianzar el sentido humanista, pluralista y democrático que ha de animar a sus preceptos. Sin embargo, esas cualidades no pueden esgrimirse para obstruir nuevos cambios, supuesto que se reproduzca el consenso, la voluntad de transacción y entendimiento que hizo posible aquellas enmiendas. De éstas, sólo cuatro y muy breves, aunque de profunda trascendencia, se refieren al procedimiento de reforma aplicable para el caso que ocurra esa feliz coincidencia.

IV. CONTENIDO

Recordamos, antes que nada, el texto de las modificaciones pertinentes:

“49. En el artículo 116, inciso segundo, agrégase la siguiente oración: “Si la reforma recayere sobre los capítulos I, III, VII, X, XI, o XIV, necesitará, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.”;

50. En el artículo 117, inciso cuarto, reemplázanse las palabras “tres cuartas” por “dos terceras”;

51. En el artículo 117, inciso quinto, reemplázanse las palabras “la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de cada Cámara” por la frase: “Las tres quintas o dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, según corresponda de acuerdo con el artículo anterior”;

52. Derógase el artículo 118;”

Por ende, el siguiente es el texto reformado de los preceptos aludidos y que entrará en vigor el 11 de marzo de 1990, con sujeción a la vigésimo novena disposición transitoria del Código Político:

“Art. 16. Los proyectos de reforma de la Constitución podrán ser iniciados por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, con las limitaciones señaladas en el inciso primero del artículo 62.

³ El plebiscito fue convocado mediante el decreto supremo N° 939, del Ministerio del Interior, publicado en el Diario Oficial el 16 de junio de 1989.

CUADRO 2

RESULTADO OFICIAL DEL PLEBISCITO SOBRE REFORMAS CONSTITUCIONALES VERIFICADO EL 30 DE JULIO DE 1989
Resumen de Votación por Regiones

Región Colegio Escritador	Meses a escribir	Apruebo			Rechazo			Nulos			Blancos			Total		
		Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
I R. Tarapacá	591	73.392	74.268	147.660	6.799	4.882	11.681	3.689	4.375	8.064	1.542	1.689	3.201	85.422	85.184	170.606
II R. Antofagasta	714	88.854	90.686	179.540	9.197	6.673	15.870	6.161	6.844	13.005	1.701	1.794	3.495	105.913	105.997	211.910
III R. Atacama	388	44.126	45.997	90.123	6.221	4.457	10.678	5.094	4.725	9.819	1.287	1.187	2.474	56.728	56.366	113.094
IV R. Coquimbo	804	95.565	106.360	201.925	14.622	11.647	26.269	9.699	9.502	19.201	3.113	2.668	5.781	122.999	130.177	253.176
V R. Valparaíso	2.485	309.777	356.635	666.412	29.069	24.838	53.907	17.828	20.170	37.998	6.007	5.244	11.251	362.681	406.887	769.568
VI Lib. B. O'Higgins	1.209	159.511	162.269	321.780	19.353	15.103	34.456	7.278	7.057	14.335	3.403	2.723	6.126	189.545	187.152	376.697
VII R. del Maule	1.457	188.139	194.448	382.587	26.291	20.419	46.710	7.574	7.569	15.143	3.461	2.868	6.329	225.465	225.304	450.769
VIII R. del Bio-Bío	2.982	373.375	400.736	774.111	51.122	41.442	92.564	17.528	18.700	36.228	7.211	6.518	13.729	449.236	467.396	916.632
IX R. de la Araucanía	1.338	159.517	162.603	322.120	30.175	25.714	55.889	6.872	7.756	14.628	3.382	3.493	6.875	199.946	199.566	399.512
X R. de Los Lagos	1.640	200.333	203.777	404.110	28.240	24.473	52.713	7.285	8.081	15.336	4.031	3.930	7.961	239.889	240.231	480.120
XI R. Aysén G. Ibáñez	144	17.160	15.313	32.473	2.084	1.649	3.733	629	534	1.163	381	346	727	20.254	17.842	38.096
XII R. Magallan.-Antár.	309	38.012	33.793	71.805	3.662	2.560	6.222	1.701	1.779	3.480	665	625	1.290	44.040	38.757	82.797
XIII R. Metropolitana	8.926	1.135.134	1.339.669	2.474.803	89.663	81.250	170.913	63.124	72.759	135.883	19.592	17.916	37.508	1.307.513	1.511.594	2.819.107
TOTAL PAIS	22.987	2.882.895	3.186.554	6.069.449	316.498	265.107	581.605	154.462	169.821	324.283	55.776	50.971	106.747	3.409.631	3.672.453	7.082.084
PORCENTAJES DE VOTACION				85,70%			8,21%			4,58%			1,51%			100,00%

Fuente: Tribunal Calificador de Elecciones.

El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Si la reforma recayere sobre los capítulos I, III, VII, X, XI o XIV, necesitará, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Será aplicable a los proyectos de reforma constitucional el sistema de urgencias.

Art. 17. Las dos Cámaras, reunidas en Congreso Pleno y en sesión pública, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, sesenta días después de aprobado un proyecto en la forma señalada en el artículo anterior, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo sin debate.

Si en el día señalado no se reuniere la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará al siguiente con los diputados y senadores que asistan.

El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República.

Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso y éste insistiere en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.

Si el Presidente observare parcialmente un proyecto de reforma aprobado por el Congreso, las observaciones se entenderán aprobadas con el voto conforme de las tres quintas o dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, según corresponda de acuerdo con el artículo anterior y se devolverá al Presidente para su promulgación.

En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo.

La ley orgánica constitucional relativa al Congreso regulará en lo demás lo concerniente a los vetos de los proyectos de reforma y a su tramitación en el Congreso.

Art. 18. Derogado."

V. ANÁLISIS

En virtud de la reforma, la Constitución traza dos mecanismos para otros tantos grupos de materias y no tres, como sucedía en el articulado anterior. Se mantiene así, no obstante, el criterio introducido por vez primera en nuestro constitucionalismo mediante la Carta Fundamental de 1980, en el sentido de contemplar diversos procedimientos, y no un método singular, para la enmienda de sus capítulos o preceptos.

⁴ Facilita el entendimiento del precepto, agregar que 3/5 de los parlamentarios en ejercicio equivalen a 72 de 120 diputados y a 28 de 47 senadores.

La regla general estriba en la aprobación de los proyectos por $3/5$ de los miembros en ejercicio en ambas ramas del Parlamento⁴, tras lo cual tienen lugar los vetos, totales o parciales, pero ya no absolutos, doblegables por el mismo quórum de diputados y senadores que aprobó la iniciativa en su etapa anterior. En este último evento, la discrepancia surgida a raíz de la insistencia del Congreso será resuelta por la ciudadanía si el Presidente la convoca a plebiscito. Tal es el itinerario de la reforma que recaiga en los capítulos II, IV, V, VI, VIII, IX, XII y XIII de la Carta Fundamental.

El segundo de los mecanismos, más rígido o difícil de cumplir, queda estructurado en los términos siguientes: Aprobación de los proyectos por $2/3$ ⁵ de los miembros en ejercicio en ambas ramas del Parlamento, luego de lo cual se reconoce al Presidente la facultad de vetar la iniciativa, en todo o parte, pero ya no con significado absoluto, pudiendo entonces insistir el Congreso en el texto despachado por él si reúne de nuevo esos $2/3$ con tal objeto. En esta hipótesis, el Presidente de la República queda en situación de promulgar la reforma o llamar a los ciudadanos para que diriman, en el referendo pertinente, la diferencia entre él y el Parlamento. Tal es el itinerario de las modificaciones que versen sobre materias contenidas en los capítulos I, III, VII, X, XI y XIV de la Constitución.

Fluye de lo expuesto que ha sido suprimido el veto absoluto y eliminada la exigencia de dos Congresos sucesivos. Colígese, asimismo, que fue rebajado de $3/4$ a $2/3$ el quórum de los parlamentarios en ejercicio, indispensable para vencer el veto total. Despréndese de lo dicho, además, que fue elevado el quórum parlamentario requerido con el fin de aprobar los vetos parciales, pues si antes la Constitución fijaba la mayoría absoluta en ejercicio a tal objeto, en el futuro será menester reunir $3/5$ o $2/3$ de los parlamentarios respectivos, una u otra fracción, según se trate de los diversos capítulos, como ya lo puntualicé. Síguese también de estas explicaciones que ha sido derogado el artículo 118 en ambos incisos, quedando los rubros que él mencionaba sujetos a los dos procedimientos descritos, con sujeción, una vez más lo digo, a los capítulos respectivos. Por último, fluye igualmente que los capítulos III y XIV han sido incorporados a la serie que goza de mayor rigidez para su enmienda, salvándose así sendos vacíos.

VI. OBSERVANCIAS E INTERROGANTES

El sistema de reforma ha sido simplificado, aclarado y flexibilizado, sin merma de retener un alto nivel de rigidez. La Constitución de 1980 ya no es, en síntesis, prácticamente pétrea ni inflexible desde tal ángulo, pero sigue siendo encuadrable en la categoría de Cartas Fundamentales rígidas para la enmienda de seis de sus catorce capítulos.

Lamento, sin embargo, que no se haya incorporado a la reforma lo que propuso la Comisión Técnica como frase final del artículo 52 inciso 3º, en el sentido de aclarar que, durante la legislatura extraordinaria convocada por el Jefe de Estado, pudieran los parlamentarios proponer, discutir y votar mocio-

⁵ Puntualizo que $2/3$ de los miembros del Congreso equivalen a 80 de 120 diputados y a 31 de 47 senadores.

nes de reforma constitucional, aun cuando no figuraran entre los asuntos determinados por el Presidente de la República ⁶.

Por otra parte, podría suscitarse duda en cuanto al régimen que regirá la modificación de las disposiciones transitorias que pervivan más allá del 11 de marzo del año próximo, tópico en el que no vacilo, porque sostengo que esas disposiciones serán reformables, atendiéndose a cualquiera de los dos procedimientos permanentes ya descritos, con sujeción al contenido de la enmienda correspondiente ⁷.

En fin, múltiples cuestiones surgen en torno a las indicaciones, los vetos y las urgencias, por ejemplo, en cuanto a su procedencia, consistencia con las ideas matrices del proyecto en trámite, tramitación y calificación. Aunque la Constitución de 1980 no se remite al proceso nomogenético de la ley en carácter de supletorio del que regula las reformas constitucionales, esos y otros problemas pueden ser salvados en la ley orgánica constitucional del Congreso, sin perjuicio de las atribuciones reconocidas a otros órganos, cual ocurre con el Tribunal Constitucional de acuerdo al artículo 82 N° 2 del Código Político ⁸.

⁶ La facultad aludida aparecía en el artículo 57 inciso 2° de la Constitución de 1925.

⁷ A partir de la fecha anotada, continuarán vigentes las disposiciones transitorias primera, tercera, quinta, sexta, séptima, octava, vigésimo novena en su inciso tercero, y trigésima.

⁸ Estando en prensa esta Revista, fue publicada en el Diario Oficial la ley N° 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, cuyos artículos 26 a 29 y 32 a 36 resuelven la mayoría de las dudas aquí planteadas. Por su directa relación con el tópico examinado, transcribo a continuación el texto de aquellos artículos:

Artículo 26. El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia para el despacho de un proyecto de ley, en uno o en todos sus trámites, en el correspondiente mensaje o mediante oficio que dirigirá al presidente de la Cámara donde se encuentre el proyecto, o al del Senado cuando el proyecto estuviere en comisión mixta. En el mismo documento expresará la calificación que otorgue a la urgencia, la cual podrá ser simple, suma o de discusión inmediata; si no se especificare esa calificación, se entenderá que la urgencia es simple.

Se entenderá hecha presente la urgencia y su calificación respecto de las dos Cámaras, cuando el proyecto respectivo se encuentre en trámite de comisión mixta en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20, salvo que el Presidente de la República expresamente la circunscriba a una de las Cámaras.

Las disposiciones de este artículo y de los artículos 27, 28 y 29 no se aplicarán

a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos, el que deberá ser despachado en los plazos establecidos por la Constitución Política, con la preferencia que determinen los reglamentos de las Cámaras.

Artículo 27. Cuando un proyecto sea calificado de simple urgencia, su discusión y votación en la Cámara requerida deberán quedar terminadas en el plazo de treinta días; si la calificación fuere de suma urgencia, ese plazo será de diez días, y si se solicitare discusión inmediata, será de tres días, caso en el cual el proyecto se discutirá en general y en particular a la vez.

Se dará cuenta del mensaje u oficio del Presidente de la República que requiera la urgencia, en la sesión más próxima que celebre la Cámara respectiva, y desde esa fecha comenzará a correr el plazo de la urgencia.

Artículo 28. En el caso de la simple urgencia, la comisión mixta dispondrá de

VII. SIGNIFICADO DE LA REFORMA

Nutrido, variado y discrepante ha sido el sentido con que se rotula la reforma de 1989.

Para unos, ella es mínima, para otros es máxima; algunos la conciben como inicial de una serie de cambios, mientras los demás entienden que es terminal

diez días para informar sobre el proyecto. De igual plazo dispondrá cada Cámara para pronunciarse sobre el proyecto que despache aquella comisión.

En el de la suma urgencia, el plazo será de cuatro días para la comisión mixta y de tres días para cada Cámara.

En el de la discusión inmediata, el plazo será de un día para la comisión mixta y de uno para cada Cámara.

Artículo 29. El término de una legislatura ordinaria o la clausura de una legislatura extraordinaria darán lugar a la caducidad de las urgencias que se encontraren pendientes en cada Cámara, salvo las que se hayan hecho presente en el Senado para los asuntos a que se refiere el número 5) del artículo 49 de la Constitución Política.

Artículo 32. Las observaciones o vetos que el Presidente de la República formule a un proyecto de ley o de reforma constitucional aprobado por el Congreso Nacional, sólo serán admitidas cuando tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del mismo, a menos que las ideas contenidas en esas observaciones hubieren sido consideradas en el mensaje respectivo.

Corresponderá al presidente de la Cámara de origen la facultad de declarar la inadmisibilidad de tales observaciones cuando no cumplan con lo prescrito en el inciso anterior. El hecho de haberse estimado admisibles las observaciones en la Cámara de origen no obsta a la facultad del presidente de la Cámara revisora para declarar su inadmisibilidad.

En los dos casos previstos en el inciso anterior, la sala de la Cámara que corresponda podrá reconsiderar la declaración de inadmisibilidad efectuada por su presidente.

La declaración de inadmisibilidad podrá hacerse en todo tiempo anterior al comienzo de la votación de la correspondiente observación.

Artículo 33. Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso, la Cámara respectiva votará únicamente si insiste en la totalidad de ese proyecto.

En tal caso se entenderá terminada la tramitación del proyecto por la sola circunstancia de que en una de las Cámaras no se alcanzare la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros en ejercicio para insistir.

Artículo 34. Si el Presidente de la República observare parcialmente un proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso, tendrán lugar en cada Cámara dos votaciones separadas. La primera, destinada a determinar si la respectiva Cámara aprueba o rechaza cada una de las observaciones formuladas; y la segunda, destinada a resolver si, en caso de rechazo de alguna observación, la Cámara insiste o no en la mantención de la parte observada.

Artículo 35. Cada observación formulada por el Presidente de la República a los proyectos de ley o de reforma constitucional aprobados por el Congreso, deberá ser aprobada o rechazada en su totalidad y, en consecuencia, no procederá dividir la votación para aprobar o rechazar sólo una parte. Con este objeto, se entenderá que constituye una observación, y una sola votación deberá comprenderla totalmente, aquella que afecte a un determinado texto del proyecto, sea a todo el proyecto como tal, sea a parte de él, como un título, capítulo, párrafo, artículo, inciso, letra o número u otra división del proyecto, según lo precise el Presidente de la República. Si el Presidente separase sus observaciones con letras o números, cada texto así diferenciado será considerado una sola observación.

Artículo 36. En caso de que las Cámaras rechazaren todas o algunas de las

o que clausura tales procesos; hay quienes sostienen que se trató de un perfeccionamiento y fortalecimiento de la Ley Suprema, a la par de aquellos que le asignan naturaleza y envergadura bastante distinta.

Permítame decir, de esas y otras denominaciones, que ninguna me parece certera, pues humanamente es imposible fijar, con rasgos definitivos, el curso de los acontecimientos que nos esperan. Dicho en otras palabras, la introducción o no de más reformas constitucionales es algo que dependerá de la legitimidad del régimen en el futuro, apreciada por los ciudadanos, los partidos y las instituciones de todo orden, sobre la base de aspiraciones y realizaciones en situaciones concretas.

En definitiva, lo que digo no es más que confiar el asunto a la decisión que se adopte, libremente, en la democracia constitucional que viene. Yo creo, con franqueza lo confieso, que es necesario, hasta diría indispensable, acordar nuevas reformas mencionando entre éstas, y por vía ilustrativa, el sistema electoral para que sea proporcionalmente corregido, la nivelación de las atribuciones territorial y funcional del poder político, con el sufragio universal como instrumento cívico para elegir a los representantes locales, incluyendo los alcaldes. Todavía más, reputo imperativo reformar la Constitución para purgarla de ripios, como el que aparece en el artículo 11 N° 3, y robustecer nuestra judicatura en punto a la designación, independencia y perfeccionamiento profesional de sus miembros.

Pero esas y otras reformas, para que sean expresivas de nuestros mejores anhelos y sentimientos, tienen que ser la consecuencia de los esfuerzos y sacrificios que se reflejen en consensos perdurables, respetando siempre las reglas de la democracia, del derecho y de los atributos inalienables del ser humano. Si así fuere, no adoptemos de antemano posiciones cerradas en favor ni en contra de los cambios. Si tal ocurre en último término habremos hecho de la Constitución algo que hasta hoy no hemos logrado: convertirla en un símbolo de unidad y de proyectos compartidos, en un símbolo de paz, justicia y progreso para todos y cada uno de los chilenos⁹.

En esa perspectiva, concluyo declarando que el sistema de reforma esta tarde revisado nos sitúa en el comienzo de una senda promisoría. De nosotros y no de la Constitución depende que recorramos el camino, avanzando en la interminable tarea de hacer en nuestro país no un ágono dominado por la dialéctica de los contrarios, sino un ámbito de arraigado respeto, tolerancia y entendimiento.

observaciones formuladas a un proyecto de ley, y no reunieren quórum necesario para insistir en el proyecto aprobado por ellas, no habrá ley respecto de los puntos de discrepancia.

El proyecto de Ley de Presupuestos aprobado por el Congreso Nacional po-

drá ser observado por el Presidente de la República si desapruueba una o más de sus disposiciones o cantidades. Sin embargo, la parte no observada regirá como Ley de Presupuestos del año fiscal para el cual fue dictada, a partir del 1° de enero del año respectivo."

⁹ Véase mi artículo "Aproximación a la conciencia constitucional chilena", XVI *Revista Chilena de Derecho* N° 2 (1989), págs. 221-230.