

# SIGNIFICADO Y PROYECCIONES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL CAMPO JURÍDICO\*

GUILLERMO BRUNA CONTRERAS\*\*

## I. GENERALIDADES

El proyecto de reforma constitucional que el Presidente de la República anunció el 21 de mayo ante el Congreso Pleno, contiene diversas y numerosas modificaciones a la Constitución Política.

Afecta, a través de más de treinta cambios, en mayor o menor medida, a gran parte de los capítulos de la Constitución y también contempla nuevas disposiciones transitorias. Únicamente los capítulos vi "Del Poder Judicial", ix "De la Contraloría General de la República", xii "Banco Central" y xiii "Gobierno y Administración Interior del Estado", no son objeto de una propuesta de reforma en esta oportunidad. Debe, sin embargo, recordarse que actualmente se tramita en el Senado un proyecto de reforma constitucional sobre el Poder Judicial y que la Ley N° 19.097, de 12 de noviembre de 1991, modificó de modo sustancial las normas sobre Gobierno y Administración Interior del Estado.

## II. REFORMAS PROPUESTAS

Me referiré a los aspectos más propiamente jurídicos, pues otros expositores lo harán respecto de aquellos económicos, políticos y militares, aun cuando una separación absoluta es imposible.

---

\*Conferencia en el Seminario "Significado y proyecciones de la reforma constitucional propuesta por el gobierno" realizado en la Universidad Bernardo O'Higgins el 28 de julio 1992.

\*\*Abogado. Profesor Titular de Derecho Político y Derecho Constitucional en la Universidad Católica de Chile. Concejal de la I. Municipalidad de Providencia.

Seguiré el orden de los capítulos de la Constitución. Haré, primero, una explicación de las reformas y, luego, un comentario general.

#### CAPÍTULO I “BASES DE LA INSTITUCIONALIDAD”

La única reforma propuesta en esta materia se refiere al inciso primero del artículo 1° de la Constitución que, en la actualidad, declara que “Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. El proyecto propone mencionar expresamente a las mujeres de modo que el inciso quedaría redactado en la siguiente forma: “Los hombres y mujeres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

#### CAPÍTULO II “NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA”

Las modificaciones presentadas por el Presidente de la República están dirigidas a alterar una de las normas sobre adquisición de la nacionalidad y de rehabilitación de la ciudadanía en el caso de las leyes de amnistía. Se contempla, asimismo, una nueva disposición transitoria respecto de los exiliados.

En detalle consisten en lo siguiente:

1. “*Ius sanguinis*”

El artículo 10 N° 3 señala que son chilenos “Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero, por el solo hecho de avecindarse *por más de un año en Chile*”. El cambio consiste en eliminar la frase que exige un tiempo mínimo de avecindamiento de un año en el país, por lo que la adquisición de la nacionalidad operaría desde el momento en que aquél se produce.

2. *Nacionalidad de los exiliados*

El proyecto propone en la materia que nos ocupa una nueva disposición transitoria cuyo texto es el siguiente:

*“Trigésima quinta. La causal de pérdida de la nacionalidad chilena señalada en el artículo 11 N° 1 de esta Constitución no ha regido respecto de los exiliados que hayan tenido la nacionalidad chilena al momento del exilio. Sus hijos nacidos en el extranjero adquirirán la nacionalidad chilena por el solo hecho de avecindarse en Chile”.*

Para los efectos de esta norma, el proyecto señala quiénes se consideraran exiliados, detalle que me parece innecesario reproducir ahora.

La proposición significa que los exiliados que se nacionalizaron en otro país, aunque no lo hayan hecho forzados por normas constitucionales, legales o reglamentarias del Estado en que residían y que les exigían la adopción de esa nacionalidad como condición de permanencia o para quedar en condiciones de igualdad jurídica en el ejercicio de los derechos civiles con los nacionales del país respectivo, no dejaron de ser chilenos, como sí ocurre en tales circunstancias con otros chilenos que sin estar exiliados se nacionalizaron en el extranjero.

### 3. *Rehabilitación de la ciudadanía en el caso de las personas favorecidas con leyes de amnistía*

La Constitución establece tres causas por las cuales se pierde la ciudadanía: —pérdida de la nacionalidad chilena, condena a pena aflictiva y condena por delitos que la ley califique como conducta terrorista.

Para recuperar la ciudadanía, los que la hubieren perdido por condena a pena aflictiva, deben solicitar su rehabilitación al Senado una vez extinguida su responsabilidad penal. Y los que la hubieren perdido a consecuencia de una condena por delitos calificados por ley de conducta terrorista, sólo pueden ser rehabilitados mediante una ley de quórum calificado y una vez cumplida la condena.

Como el mensaje recuerda, no resultaba del todo clara la situación de las personas beneficiadas con una ley de amnistía y existía la duda si, aparte de sus consecuencias propiamente penales y procesales, era necesario, además, rehabilitar en su calidad de ciudadano a la persona amnistiada, o si en virtud de la amnistía se la entendía rehabilitada de pleno derecho.

Esta última es la solución que se propone mediante la agregación de un nuevo inciso que dice: *Los beneficiarios de una ley de amnistía se entenderán rehabilitados de pleno derecho.*

## CAPÍTULO III

## “DE LOS DERECHOS Y DEBERES CONSTITUCIONALES”

El proyecto presentado por el Ejecutivo contiene únicamente dos reformas a las disposiciones del capítulo III de la Constitución Política. Una afecta al N° 15 del artículo 19 que reconoce y garantiza el derecho de asociación, pero únicamente en lo que se refiere a las normas especiales sobre partidos políticos, y la otra, al recurso de protección cuando se invoca como derecho infringido el de vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Conviene analizarlas por separado:

1. *Derecho de asociación y partidos políticos*

El mensaje presidencial propone intercalar dos nuevos incisos en el N° 15 del artículo 19, que garantiza el derecho y la libertad de asociación:

“La Constitución asegura a todos los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos dentro del sistema democrático y republicano.

Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público que se constituyen como asociaciones voluntarias de ciudadanos y que, a través de su doctrina y programa compartidos sobre el bien común, tienen como finalidad contribuir de manera democrática a la formación de la voluntad ciudadana y participar en el proceso de gobierno del Estado”.

Además, en el actual inciso sexto, que pasaría a ser inciso octavo, la frase inicial que dice: “La Constitución garantiza el pluralismo político”, incluiría una mención al pluralismo ideológico y quedaría redactada del modo siguiente: “La Constitución garantiza el pluralismo político *e ideológico*”.

2. *Recurso de protección en materia de medio ambiente*

El inciso segundo del artículo 20 de la Carta Fundamental contempla requisitos diversos a los generales del recurso de protección cuando éste se dirige a tutelar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Uno de tales requisitos es el que exige que el acto agravante sea a la vez “arbitrario e ilegal”, exigencia que se convierte en el proyecto en la alternancia de ser “arbitrario o ilegal”.

CAPÍTULO IV  
“GOBIERNO”

El proyecto presentado por el Ejecutivo contiene cuatro reformas al capítulo IV de la Constitución Política, pero excluiré del comentario la que se refiere a la facultad de designar dos miembros del Tribunal Constitucional, pues entiendo se tratará en las consideraciones políticas de este Proyecto de Reformas.

Las otras tres reformas son las siguientes:

1. *Edad para ser elegido Presidente de la República*

El artículo 25 de la Constitución, entre los requisitos que fija para ser elegido Presidente de la República, incluye el de tener cumplidos cuarenta años de edad. El proyecto propone rebajar la edad a treinta y cinco años.

2. *Nombramiento de embajadores y representantes ante organismos internacionales*

Uno de las atribuciones especiales que la Carta Fundamental confiere al Presidente de la República es la del N° 10, que consiste en “Designar a los embajadores y ministros diplomáticos, y a los representantes ante organismos internacionales”, por su sola voluntad. Dichos funcionarios, además, son de su exclusiva confianza y se mantienen en sus puestos mientras cuenten con ella.

El proyecto contempla una nueva redacción, en virtud de la cual la atribución del Presidente de la República para designar a los embajadores y a los representantes ante organismos internacionales requiere del acuerdo del Senado. Pero, los embajadores y representantes ante organismos internacionales continuarán siendo de la exclusiva confianza del Jefe de Estado y se mantendrán en sus puestos mientras cuenten con ella.

3. *Facultad de los Ministros de Estado para presentar indicaciones a proyectos de ley y de reforma constitucional*

El artículo 33, relativo a los Ministros de Estado, define a éstos en el

inciso primero como “colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado”, y en el inciso tercero señala que “El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional”.

A dicho inciso tercero se propone añadir la siguiente oración: “Los Ministros de Estado, en representación del Presidente de la República, podrán formular indicaciones a los proyectos de ley y de reforma constitucional en trámite legislativo”.

#### CAPÍTULO V “CONGRESO NACIONAL”

Las modificaciones propuestas al capítulo V “Congreso Nacional” se refieren al estatuto de los parlamentarios, al funcionamiento del Congreso Nacional y a la formación de la ley, y a la aprobación, promulgación y publicación de los tratados internacionales.

##### A) ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

Las modificaciones destinadas a alterar el estatuto de los diputados y senadores se refieren a los requisitos de elección, a la provisión de las vacantes que se produzcan, a las causales de cesación en los cargos de parlamentarios y al tribunal competente para conocer de los desafueros.

###### 1. *Requisitos de elección de diputados y senadores*

El proyecto suprime la exigencia de Enseñanza Media o equivalente tanto para ser elegido diputado como senador, y rebaja la edad mínima para los integrantes de la Cámara alta de 40 a 35 años.

###### 2. *Provisión de las vacantes de diputados y senadores*

El actual artículo 47 de la Constitución, contempla como primera regla

a aplicar para llenar las vacantes de diputados y de los senadores elegidos, su reemplazo por “el ciudadano que, habiendo integrado la lista electoral del parlamentario que cesó en el cargo, habría resultado elegido si a esa lista hubiere correspondido otro cargo”. Luego, en caso que no sea aplicable la regla anterior y siempre que falten más de dos años para el término del período del parlamentario que cesó en su cargo, dispone que “la vacante será proveída por la Cámara que corresponda, por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, de entre los incluidos en una terna propuesta por el partido a que perteneciere quien hubiere motivado la vacante”.

El proyecto, para hacer aplicable el segundo sistema de llenar las vacantes, suprime la exigencia de “faltar más de dos años para el término del período del que hubiere cesado en el cargo”, de modo que operaría cada vez que no pudiera aplicarse el primero, sin atender al tiempo que faltaba por completar su cargo al parlamentario que dejó de serlo.

### 3. *Causales de cesación en los cargos de parlamentario*

El artículo 57 de la Carta Fundamental, que rige la materia, sufre dos cambios. El primero de ellos consiste en la supresión íntegra del inciso cuarto que dispone: “Cesará en su cargo el diputado o senador que ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes. Igual sanción se aplicará al parlamentario que actúe o intervenga en actividades estudiantiles, cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento”.

La otra modificación afecta al inciso quinto, en el cual se suprime como causal de cesación en los cargos de diputado o senador la incitación a la alteración del orden público.

### 4. *Tribunal competente para conocer de los desafueros*

Actualmente, la Constitución señala que es tribunal competente para conocer de los desafueros de diputados y senadores el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, el que puede ser una Corte de Apelaciones, una Corte Marcial o una Corte Naval. El proyecto precisa que lo será la Corte de Apelaciones respectiva.

## B) FUNCIONAMIENTO DEL CONGRESO NACIONAL Y FORMACIÓN DE LA LEY

Cuatro son las reformas que contiene el proyecto en esta materia:

### 1. *Sesiones del Congreso Nacional*

La Constitución Política dice que “El Congreso abrirá sus sesiones ordinarias el día 21 de mayo de cada año, y las cerrará el 18 de septiembre”. Luego, establece la posibilidad de que sea convocado a legislatura extraordinaria por el Presidente de la República, o bien que se autoconvoque, y regula las materias que puede tratar en uno y otro caso.

El proyecto propone eliminar las legislaturas ordinaria y extraordinaria y establece: “Las sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado se celebrarán entre el 21 de mayo y el 20 de mayo del año siguiente”.

### 2. *Aprobación en particular de los proyectos de ley*

La Constitución exige que la aprobación general y también la aprobación en particular de los proyectos de ley se efectúe por la sala de cada Cámara, la que debe hacerlo por las mayorías que para los distintos tipos de leyes indica.

El proyecto innova en lo relativo a la aprobación en particular de los proyectos de ley y permite su aprobación sólo en Comisión en ciertos casos, es el siguiente:

*“Cuando proceda la discusión y votación en particular de un proyecto ya aprobado en general por la respectiva Cámara, éste pasará a la Comisión que corresponda. Una vez aprobado por ésta, se entenderá también aprobado por la sala si, transcurridos cinco días, el Presidente de la República o la cuarta parte de los miembros de la respectiva Cámara no hubieren solicitado su discusión y votación por parte de la sala. No podrá omitirse la discusión y votación particular en la sala de los proyectos de reforma constitucional y los proyectos de ley que requieren de un quórum especial para su aprobación, conforme al artículo 63”.*



### 3. *Comisiones mixtas*

En la actualidad, la Constitución permite la formación de comisiones mixtas, integradas por igual número de diputados y senadores, en circunstancias bien determinadas. Estas son el rechazo en su totalidad por la Cámara revisora de un proyecto de ley y en el rechazo por la Cámara de origen de las adiciones o enmiendas introducidas al proyecto de ley en trámite por la Cámara revisora, situaciones en que la comisión mixta debe procurar encontrar una fórmula para superar las discrepancias surgidas entre ambas Cámaras. Fuera de estos casos y exceptuada la comisión especial que informa el proyecto de Ley de Presupuestos, no procede la formación de comisiones mixtas.

El proyecto incluye una norma destinada a facilitar la formación de comisiones mixtas. Es el nuevo inciso tercero que propone agregar al artículo 68:

*“Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional regulará el funcionamiento de Comisiones Mixtas de igual número de Diputados y Senadores, en cualquier trámite constitucional, para el estudio de proyectos de reforma constitucional, o proyectos de ley cuya especial complejidad o relevancia haga necesario un sistema excepcional de discusión y aprobación”.*

### 4. *Aprobación tácita de los proyectos de ley por el Presidente de la República*

De modo concordante con la división de las legislaturas en ordinarias y extraordinarias y con la existencia de períodos de receso del Congreso Nacional, la Constitución, después de haber señalado como regla general que si el Presidente de la República no devuelve a la Cámara de origen un proyecto de ley que se le ha remitido, dentro del plazo de treinta días, se entiende que lo aprueba, se pone en el caso de que el Congreso cierre sus sesiones antes de cumplirse los treinta días en que debe efectuarse la devolución del proyecto de ley. En tal hipótesis la Constitución establece que el Presidente de la República ha de hacerlo dentro de los diez primeros días de la legislatura ordinaria o extraordinaria siguiente.

\* \* Eliminado la distinción de legislatura ordinaria y extraordinaria y establecido el funcionamiento permanente del Congreso Nacional, no tiene razón de ser esa norma especial, para que el Presidente de la República apruebe o

vete un proyecto de ley, y por ello se suprime, de modo que el único plazo que el Jefe de Estado tendrá para hacerlo es el de treinta días contados desde que el Congreso le ha remitido el proyecto de ley correspondiente.

## CAPÍTULO VI “TRATADOS INTERNACIONALES”

### 1. *Derogación y modificación de tratados internacionales*

La Constitución no contempla en la actualidad normas que se refieran a la derogación o modificación de los tratados internacionales. El proyecto innova en la materia y propone agregar en el precepto que regula una de las atribuciones exclusivas del Congreso Nacional, cual es la de aprobar o desechar los tratados internacionales que le presente el Presidente de la República antes de su ratificación, el inciso siguiente:

*“Las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas o modificadas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional”.*

### 2. *Acuerdos internacionales que no requieren aprobación del Congreso Nacional*

En esta materia la Constitución contempla actualmente un solo caso de acuerdos internacionales que no requieren aprobación del Congreso Nacional. Es el caso que “Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley”.

El proyecto propone sustituir el punto final (.) del inciso citado por una “y”, y agregar las siguientes oraciones: “siempre que no exista otra norma legal que las autorice. Tampoco requerirán aprobación del Congreso Nacional los acuerdos internacionales que el Presidente de la República o, en su caso, el Ministro del ramo respectivo, celebre en relación a materias propias de la potestad reglamentaria”.

De esta forma, las medidas adoptadas por el Presidente de la República

para cumplir un tratado y los acuerdos celebrados con la misma finalidad, aunque versen sobre materias propias de ley, no necesitarán ser sometidos a la aprobación del Congreso Nacional si existe alguna norma legal que lo autorice. Además, y aunque no exista un tratado marco que los ampare, los acuerdos internacionales que el Ejecutivo celebre en materias propias de la potestad reglamentaria no necesitarán tampoco ser sometidos a la aprobación del Congreso.

### 3. *Promulgación y publicación de tratados internacionales*

Al igual que ocurre con la derogación y modificación de tratados internacionales, la Constitución no contiene disposición alguna en materia de promulgación y publicación de tratados internacionales. El proyecto corrige esta situación mediante la aplicación de las mismas normas que rigen a las leyes.

El texto del nuevo inciso propuesto es el siguiente:

*“Aprobado un tratado por el Congreso Nacional, ratificado por el Presidente de la República, si procediere, y entrado en vigencia en el orden internacional, la promulgación y publicación del mismo, se ajustará a los plazos previstos en los incisos anteriores para la promulgación y publicación de las leyes. Si la promulgación o publicación no se efectuare dentro de dichos plazos, el Tribunal Constitucional la ordenará a requerimiento de diez diputados o cinco senadores a lo menos”.*

## CAPÍTULO VII

### “TRIBUNAL CONSTITUCIONAL”

Las reformas que se proponen a este capítulo se refieren primordialmente a la composición del Tribunal y a la forma de elección de sus miembros, lo que tiene importantes consecuencias políticas siendo sus aspectos jurídicos meramente accidentales, coyunturales o usados como cortinas de humo para esconder esos propósitos de acumular más poder para un órgano, o influencias para otros, o romper el claro equilibrio creado con mucho cuidado por el constituyente de 1980.

Sin embargo también se propone la eliminación de su atribución de resolver los reclamos que se interpongan en contra del Presidente de la República por dictar un decreto inconstitucional. Afirma el Mensaje que con esto se evita que el Tribunal Constitucional incursione en áreas de la administración del Estado que la propia Constitución encarga privativamente al Presidente de la República, controlado por la Contraloría General de la República, evitándose así una dualidad de competencia.

#### CAPÍTULO VIII "JUSTICIA ELECTORAL"

Valga para este capítulo y en particular para la nueva composición del Tribunal Calificador de Elecciones, lo dicho antes sobre el Tribunal Constitucional.

Es una nueva alteración de equilibrios y de redistribución del poder, que estoy cierto será tratada por quien tenga a su cargo los aspectos políticos de la reforma.

#### CAPÍTULO XIV "REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN"

Fundamentalmente hace aplicable el proceso de formación de las leyes a las reformas constitucionales.

Rebaja de 2/3 a 3/5 de los diputados y senadores en ejercicio la mayoría necesaria para modificar los capítulos de la Constitución sobre el Tribunal Constitucional, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública; Consejo de Seguridad Nacional y Reforma de la Constitución.

Por último elimina el trámite de ratificación de las reformas acordadas por el Senado y Cámara de Diputados, que actualmente debe realizar el Congreso Pleno, 60 días después de aprobado el proyecto respectivo en su tramitación ordinaria.

Resulta obvio que este aspecto de la Reforma, que aparenta ser sólo de naturaleza jurídica, tiene la más honda consecuencia política, ya que la esta-

bilidad de la propia Constitución y de los órganos tratados en los capítulos referidos, derivan de la forma como ellos pueden ser modificados.

### COMENTARIOS

Hagamos algunos comentarios específicos a las reformas jurídicas propuestas.

1. La declaración explícita de igualdad entre el hombre y la mujer puede tener una buena imagen ante “ellas”, pero en verdad ni es necesaria ni suficiente para imponerla. La verdadera garantía sobre el tema está en que “*ni la ley ni autoridad alguna pueden establecer diferencias arbitrarias*” entre todas las personas. En el proyecto constitucional de la Comisión Ortúzar y en el aprobado por el Consejo de Estado también se contenía una declaración sobre esta igualdad, pero la Junta de Gobierno —*con acierto*— la eliminó, pues en lugar de favorecer a la mujer la perjudicaba, ya que impedía darle un trato más beneficioso en algunas materias. Con razón este proyecto, en su Mensaje, reconoce que esta igualdad “no puede ser entendida, como un mandato para tratar de un modo idéntico a quienes, por su naturaleza, pueden ser acreedores de prestaciones diferenciadas”.

2. La eliminación del plazo de un año de vecindamiento en Chile para adquirir la nacionalidad de hijos de padre o madre chilenos nacidos en el extranjero —*volviendo así a la Constitución de 1925*— puede facilitar esa adquisición, pero le quita certeza al hecho y hace difícil su prueba, que fueron los motivos que tuvo el constituyente de 1980 para incorporarla.

3. La excepción que se quiere incorporar en favor de los exiliados no parece ser un tema de interés nacional, pero tampoco está muy bien elaborado en el proyecto, es imprecisa y, sólo tiende a favorecer a quienes tuvieron problemas durante el anterior Gobierno.

4. El reconocimiento de la personalidad jurídica de derecho público a los partidos políticos es también un regreso a la Constitución de 1925. Se ubica dentro de una gran añoranza de esa Constitución que caracteriza a gran parte de este Proyecto. La justificación que se da, en el sentido de garantizarles una debida autonomía, no es feliz, porque ya la tienen garantizada, y si se quiere darle más fuerza que a una personalidad jurídica de derecho privado,

evitando la participación de la autoridad administrativa en su otorgamiento o conservación, también se equivocan, porque ésta siempre deberá participar y, porque, fundamentalmente, hoy con el recurso de protección hay amparo eficaz ante cualquier abuso.

5. Agregar a la garantía del pluralismo político el adjetivo “ideológico” —volviendo una vez más a la Constitución de 1925— no parece ser más que otra añoranza, bastante ajena al momento actual del mundo. La garantía de la libertad de opinión y de información ya está contenida en nuestra Carta, y es suficiente y aplicable también a los partidos y a sus miembros.

6. El cambio de la conjunción “e” por “o” en el recurso de protección sobre medio ambiente, aparte de ser, tal vez, la reforma más breve imaginable en una Constitución, no aparece justificada en el Mensaje. Se dice que iguala el recurso de esta garantía con la de otras garantías, afirmación que no es exacta pues subsisten diferencias, ya que se aplica sólo respecto de actos y no de omisiones como en los otros casos, y creo que improvisa en una materia muy delicada. La temática del medio ambiente, la ecología y el equilibrio entre su cuidado y el desarrollo son problemas actuales en etapa aun de definición, que traen consecuencias a veces imprevisibles. La Constitución ha sido cauta y prudente al exigir en esta garantía actos ilegales y arbitrarios para la procedencia del recurso de protección, de modo que permitirlo ante actos ilegales o arbitrarios abriría una vía llena de subjetivismo que alentaría estos recursos en contra de industrias y actividades mineras, por ejemplo, cuyas faenas no están todas suficientemente normadas con límites de contaminación, lo que las expondría a recursos judiciales y presiones imprevisibles.

7. La rebaja de edad mínima de 40 a 35 años para ser elegido Presidente de la República o senador “no hace sino restablecer lo que fue el criterio existente al respecto en la Constitución Política de 1925”, dice con renovada nostalgia el Mensaje. Se equivoca al así decirlo respecto del Presidente, pues la edad mínima entonces era sólo de 30 años. No parece ser una materia de suyo importante, sobre lo cual toda opinión es legítima.

8. También se quiere volver a la Constitución anterior al exigir la aprobación del Senado al nombramiento de embajadores por el Presidente de la República. Más de algún problema nos habríamos evitado como país, si esta exigencia existiera. Pero pensemos más allá, el Presidente quiere el respaldo del Senado para estos nombramientos, *¿por qué no lo pide también para sus Ministros?* Si queremos inspirarnos en la Constitución de Filadelfia de 1787,

que lo exige para ministros y embajadores, deberíamos llegar a la misma conclusión.

9. El otorgamiento de la facultad a los Ministros de Estado de presentar indicaciones a los proyectos de ley en trámite se intentó en 1991 por la vía legislativa, que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional. Ahora se hace correctamente por la vía de reforma de la Constitución. Parece razonable, pero tal vez sea necesario establecer que el Presidente delegara cada vez en uno o más Ministros esta facultad, para conservar su carácter de colaboradores del Presidente.

10. Suprimir exigencias de cultura mínima para ser elegido parlamentario no creo que prestigie esta actividad pública. Antes se requería saber leer y escribir, luego se exigió la enseñanza media o equivalente. Con esta reforma se iría más lejos que nunca, porque nada se exigiría. Creo que cualquier comentario sobra, tratándose de personas que redactarán y aprobarán las leyes por las cuales debemos regirnos.

11. El procedimiento de reemplazo de un diputado o senador, cuyo cargo haya quedado vacante aún a menos de dos años del término de su mandato, parece aconsejable. La mantención de una vacante no se justifica.

12. Distinto es el caso de eliminar algunas causales de cesación en el cargo parlamentario. El Mensaje nada dice sobre el particular y el lector del proyecto se encuentra sorprendido cuando simplemente se dice: *“suprímese el inciso tanto o la frase tal”*.

Cabe preguntarse si S.E. el Presidente de la República aceptaría que un diputado o senador *“incite a la alteración del orden público”*, pues si propone eliminar esta causal de pérdida del cargo, es porque no considera reprochable esta conducta.

La eliminación de la otra causal de pérdida, la de ejercer influencia ante autoridades con conflictos laborales o estudiantiles —*que nunca se ha aplicado y por tanto no ha presentado problema alguno*— sería, sin duda, incitar a que diputados y senadores lo hagan de ahora en adelante, con las nefastas secuelas que ello traería y con mayor desprestigio de esta respetable actividad.

13. La supresión de la distinción entre legislatura ordinaria y extraordinaria, significaría lisa y llanamente que diputados y senadores podrían iniciar proyectos de ley en cualquier época del año.

El tema aparenta una buena disposición hacia el Congreso Nacional, equilibrando las atribuciones legislativas de éste con las del Presidente de la República. Pero he dicho que sólo es una apariencia, ya que por la iniciativa exclusiva del Presidente en las materias más importantes, como impuestos, gastos y remuneraciones, más el uso de las urgencias, seguiría el Presidente manejando la legislatura.

Lo que digo está lejos de ser una crítica, pues soy ferviente presidencialista. El mundo de hoy busca a eficiencia en sus gobernantes y no sólo su legitimidad. Si la Constitución hace responsable al Presidente por el gobierno y administración del Estado, debe dotarlo de los medios y atribuciones adecuados para ejercer esas atribuciones. La experiencia chilena en años pretéritos, en que los parlamentarios se inmiscuían en el gobierno, de lo cual se lamentaron Presidentes tanto radicales como independientes, como don Carlos Ibáñez y don Jorge Alessandri, llevaron a separar tajantemente funciones entre Presidente y diputados y senadores. Nada aconseja innovar en ello o en dificultar su aplicación.

14. La aprobación particular en comisión de los proyectos de ley ya aprobados en general por la sala, existió anteriormente en Chile. La introdujo la Ley N° 17.284 de reforma constitucional de 23 de enero de 1970, que contenía normas idénticas en lo sustancial a las que ahora se proponen. Asimismo exceptuaba del procedimiento abreviado de aprobación de las leyes a los proyectos de reforma constitucional y a determinados proyectos de ley que, por su importancia, siempre debían ser discutidos y votados en particular en la sala o pleno de cada Cámara.

Es indudable que la norma propuesta contribuye a agilizar el despacho de las leyes, como dice el Mensaje, lo que —añado—, no me resulta convincente pues nunca me ha parecido prudente su tramitación acelerada, pero tiene el inconveniente de diluir la responsabilidad de los parlamentarios en la aprobación de una ley. Ello, porque la mayor parte de los diputados y senadores aparecerán sólo aprobando en general la ley, mientras que los detalles, donde está muchas veces lo importante, serán obra de un pequeño grupo que no siempre se sabe cómo vota.

15. La constitución de Comisiones Mixtas de igual número de senadores y diputados, en cualquier trámite constitucional, para el estudio de proyectos de ley de especial complejidad o relevancia que haga necesario un sistema excepcional de discusión y aprobación, tiene su antecedente en la reforma a la Constitución de 1925, de enero de 1970. Sólo que ahora se permite



también que los proyectos de reforma constitucional se tramiten de este modo.

De esta forma, materias de "*especial complejidad o relevancia*", como son muchas veces las de las leyes orgánicas constitucionales y de quórum calificado, podrían ser discutidas y aprobadas mediante un sistema excepcional, sin los resguardos que la Constitución contempla para ellas. Y más grave aún, los cambios a la Carta Fundamental podrían tramitarse aceleradamente y aprobarse por un procedimiento que no se precisa en la Constitución.

Resulta peligrosa esta iniciativa, especialmente por su aplicación en estas especiales clases de leyes. Si a esto agregamos los cambios que se introducen al Capítulo sobre Reforma de la Constitución, consistentes en rebajas de las mayorías necesarias, deberemos concluir en que la estabilidad constitucional se debilita sobre manera.

Queda por dilucidar si la intención del Mensaje en esta parte respeta las normas permanentes sobre mayorías para reformar la Constitución o si, por el contrario, el funcionamiento de estas Comisiones Mixtas es una excepción a ellas.

16. Las normas sobre tratados internacionales, en cuanto sólo se permite su derogación o modificación en la forma prevista en ellos o de acuerdo con las normas generales del derecho internacional, pueden resultar contrarias al principio de que la constitución es nuestra ley fundamental y hacer imposible un resguardo de esta supremacía.

En cambio, aquellas que hacen aplicables a los tratados las normas sobre promulgación y publicación de las leyes, sólo llenan un vacío constitucional.

Por último, la extensión de la potestad reglamentaria interna a la internacional, parece un resultado de la realidad contemporánea que hace cada día más interdependientes a los países y frecuentes los contactos y negocios sin fronteras.

17. Las modificaciones a la composición y elección de los miembros del Tribunal Constitucional y del Tribunal Calificador de Elecciones, por su trascendencia política, creo que serán analizadas por otro expositor.

La privación de la facultad del Tribunal del conocer de reclamación en contra de decretos del Presidente de la República que sean inconstitucionales, me parece negativo.

En primer lugar, es suprimir un medio de control de la supremacía constitucional y ello, de por sí, es lamentable.

Enseguida, es una simple excusa decir que se evita la intromisión del Tribunal en materias de la administración pública privativas del Presidente. Toda actividad de un órgano de control puede estimarse una intromisión en la competencia de otro órgano. Pero la atribución del Tribunal es de tal alcurnia que su justificación reside en ser guardián de la Constitución, norma de suyo superior a cualquier órgano y autoridad. Esta excusa nos hace pensar en la falta de comprensión acerca de la razón de existir de un Tribunal Constitucional.

En tercer lugar, no es posible confundir ni afirmar que las funciones de la Contraloría y del Tribunal Constitucional significan una dualidad de competencias sobre la misma materia. La Contraloría hace su control administrativo siempre, y no necesariamente a petición de parte. El Tribunal Constitucional actúa a solicitud de una Cámara o de una cuarta parte de sus miembros, en ejercicio de una función jurisdiccional. Es posible también que un particular interponga un recurso de protección sobre el mismo tema y tampoco habrá dualidad, también diferirá quién puede interponerlo y necesariamente requerirá de un interés comprometido.

En materia de velar por la Constitucional de una norma lo más recomendable es otorgar el máximo de recursos o acciones. Los casos de cancelación de personalidad jurídica a Colonia Dignidad y la publicidad de letreros camineros, que han sido conocidos por Tribunal Constitucional, Contraloría y Corte Suprema son ejemplos de la conveniencia de estos múltiples controles. El Gobierno, en su proyecto, quiere disminuir esos controles, en perjuicio de la Constitución o de los derechos de las personas.

18. En materias de Reformas a la Constitución se proponen cambios sustanciales, aunque se muestren muy inofensivos en el Mensaje.

Sus consecuencias son altamente políticas y creo que otro expositor se referirá también a ellas.

Se rebaja de 2/3 a 3/5 la mayoría necesaria para modificar los capítulos sobre Tribunal Constitucional; Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, Consejo de Seguridad Nacional y Reforma Constitucional.

Se da como razón de que estos órganos constitucionales citados, por "*una circunstancia histórica coyuntural*" reciben un tratamiento que no tienen otros, como el Congreso Nacional o el Poder Judicial.

No parece buena esta razón, ya que el Congreso Nacional no corre riesgo alguno pues participa en cualquier proyecto que intentare modificarlo y, si respecto del Poder Judicial existiere tal riesgo, lo sensato sería incorporarlo también en este procedimiento de seguridad, en lugar de desprotegerlos a todos.

Ninguna razón se da para eliminar el trámite de ratificación de una reforma por el Congreso Pleno, ni siquiera se anuncia ella en el Mensaje, sorprendiendo al lector en la última línea del articulado.

Todo conduce a hacer más fácil y rápido un cambio en la Carta Fundamental, en el sentido inverso a lo que la experiencia y la prudencia aconsejan.

## REFLEXIONES FINALES

Hemos visto que, en estos aspectos que llamamos jurídicos, se pretende introducir variadas enmiendas a la Constitución: declaración sobre igualdad entre hombre y mujer, pérdida de la nacionalidad, rehabilitación en la ciudadanía de amnistiados, definición de partido político, recurso de protección en materia de medio ambiente, edad para ser elegido Presidente de la República, nombramiento de embajadores, facultades de los Ministros de Estado para presentar indicaciones en el Congreso Nacional, requisitos para ser elegido diputado y senador, causales de cesación en el cargo de parlamentario, Tribunal competente para conocer del desafuero de diputados y senadores, sesiones del Congreso Nacional, aprobación en comisión de proyectos de ley, comisiones mixtas, tratados internacionales, acuerdos internacionales que no requieren de aprobación del Congreso Nacional y modificaciones al procedimiento de Reforma Constitucional.

Pese a la cantidad y diversidad variopinta de estas materias, puedo afirmar que ninguna de ellas, como tampoco su conjunto, justifican una reforma de la Carta Fundamental. No hay urgencia ni conveniencia indiscutible, ni siquiera un consenso en hacerlas. Pareciera que algunas personas han examinado la Constitución para corregir algunos problemas menores planteados por la experiencia, como la rehabilitación de la ciudadanía o el Tribunal competente para conocer de un desafuero, o el vacío sobre el procedimiento de aprobación de los tratados, que ya la jurisprudencia ha resuelto en el mismo sentido propuesto por el proyecto.

Otros aspectos son de mero detalle, como las edades o requisitos mínimos para ejercer ciertos cargos.

Un conjunto de materias que se refieren a la agilización del procedimiento de formación de las leyes, podría justificar una iniciativa de reforma, pero la vemos muy parcial, nada novedosa e insuficiente para hacer un cambio profundo y eficaz.

Todo parece indicar, salvo el cambio en el proceso de modificación de algunos capítulos de la propia Constitución, que toda esta temática del proyecto es un mero acompañamiento de iniciativas políticas que alteran la composición y atribuciones de órganos constitucionales tan importantes como el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, Fuerzas Armadas y el Consejo de Seguridad Nacional. Como a través de las modificaciones al procedimiento de reforma de algunos capítulos de la Constitución, se hace más fácil su cambio, éste puede ser sólo la apertura de futuras alteraciones de la Carta.

El Mensaje de esta Reforma afirma considerar la Constitución como el documento donde se plasma el pacto político que recoge los consensos básicos en torno a la manera en que se ejerce el poder y se garantizan los derechos de las personas.

Estoy de acuerdo con esta afirmación, pero lamento constatar que el propósito enunciado no se cumple, pues en lugar de buscar los consensos básicos se dice que los acuerdos logrados en 1989 para efectuar modificaciones a la Constitución resultaron insuficientes para los partidos que integran la llamada Concertación por la Democracia, por lo que el programa con que fue elegido el actual Presidente de la República incluía la proposición de nuevas reformas constitucionales. *“Fue por esas propuestas que se pronunció la ciudadanía el 14 de diciembre de 1989”*, agrega.

A esta altura de nuestra evolución institucional y política no resulta atendible una afirmación como la precedente. La ciudadanía votó por una persona para ser Presidente, pero nada dijo sobre cambios a la Constitución, ni sobre un mandato para cumplir un programa de gobierno. Gracias a Dios que en muchos aspectos no lo han cumplido y se han olvidado de lo que dijeron. Si este país sigue en la senda del desarrollo y del progreso es porque instituciones y políticas implantadas antes de este Gobierno se han mantenido.

La independencia de órganos de control y de equilibrio de poderes, despolitizados y técnicos, como el Banco Central, los Tribunales de Justicia,

el Tribunal Constitucional y el Consejo de Seguridad Nacional, entre otros, han sido los resortes eficientes y precisos para que el conjunto funcione con armonía y sin excesos, actuando a veces sólo por presencia ya que su aplicación no ha sido exigida o no ha sido necesaria.

Sin embargo, por ideologías o por ambición de poderes, por nostalgia o por compromisos, se propone alterar un esquema que ha resultado útil y ha sido admirado por muchos que no han ocultado su sorpresa.

El equilibrio y separación de poderes, junto a un fuerte presidencialismo que debe transigir en ocasiones para avanzar en sus programas, ha ido cambiando nuestras experiencias jurídicas y políticas, dentro del marco que la Constitución ha prefijado.

La desarticulación y pérdida de la fijeza de la norma constitucional es la mayor amenaza a los avances y estabilidad de nuestras instituciones. Las amarras de que se ha hablado, refiriéndose con molestia a trabas o requisitos jurídicos que impiden a algún órgano de poder hacer lo que quiera, han obligado a transigir, a conversar, a conciliar, sin que la mayoría imponga su número a la minoría o a aceptar críticas o correcciones cuando se han excedido en sus facultades o cuando han violentado la propia Constitución.

Es comprensible que ante un obstáculo protestemos y nos disgustemos, pero luego, superado el mal momento, muchas veces aceptamos que las otras vías que se nos abren son también buenas o mejores.

La Constitución de 1980 ha sido la clave del éxito de la transición y es la clave para la prosecución de nuestra convivencia en democracia y progreso.

Nada aconseja modificarla y menos debilitarla. Estas proposiciones de reforma no merecen nuestra aprobación.