

Esta última clase de sesiones también puede efectuarse por acuerdos de las dos Cámaras. En este caso se llaman sesiones conjuntas del Senado y de la Cámara de Diputados. Estas sesiones pueden tener sólo objetos protocolares, porque, de acuerdo con el artículo 4º de la Cons-

titución, el Congreso Pleno, como autoridad estatal, sólo puede realizar las funciones que le concede expresamente la Carta Fundamental (19).

(19) Ver Jorge Tapia, El Congreso Pleno, 2ª Parte: Revista de Derecho Público, Nº 4, pág. 51.

## Cuestiones de procedimiento en la reforma de la Constitución Política del Estado

URBANO MARIN VALLEJO  
(Ayudante del Seminario de Derecho Público).

Art. 108.—“La reforma de las disposiciones constitucionales se someterá a las tramitaciones de un proyecto de ley, salvo las excepciones que a continuación se indican:

El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara, el voto conforme de la mayoría de los Diputados o Senadores en actual ejercicio.

Las dos Cámaras, reunidas 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 inciso anterior, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo, sin mayor debate.

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

Si en el día señalado no se reuniera la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará al siguiente, con los Diputados y Senadores que asistan.”

Art. 109.—“El proyecto sólo podrá ser observado por el Presidente de la República, para proponer modificaciones y correcciones a las reformas acordadas por el Congreso Pleno.

Si las modificaciones que el Presidente de la República propusiere, fueren aprobadas por ambas Cámaras, se devolverá el proyecto al Presidente para su promulgación.

Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones del Presidente de la República e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación, o para que, si éste lo estima conveniente, consulte a la Nación, dentro del término de treinta días, los puntos en desacuerdo, por medio de un plebiscito. El proyecto que se apruebe en el plebiscito se promulgará como reforma constitucional.”

### SUMARIO

Generalidades. Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Análisis de algunas conclusiones. Eficacia y proyecciones del acuerdo. Solución a los conflictos surgidos entre los Organos del Poder.

### Generalidades.

Aunque el procedimiento de reforma de la Constitución Política del Estado fue ya objeto del trabajo de que es autor Iván Auger Labarca y que se publicara en el número anterior de esta Revista, (1), el interés que ofrece el tema, tanto desde un punto de vista netamente jurídico, cuanto por su sostenida actualidad en nuestro medio político, justifica ensayar un nuevo examen de los puntos más destacados que presenta el proceso de modificación de las normas constitucionales.

Tal licencia aparece aun más explicable, si se considera que en fecha reciente la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado ha emitido un informe que versa específicamente sobre diversos aspectos relacionados con ese procedimiento de reforma, y que por la extensión de las materias que trata y la trascendencia de sus conclusiones, mueve a realizar un segundo intento de análisis de las principales cuestiones de naturaleza procedimental que plantea la modificación de la Carta Política Nacional, y a formular, asimismo, algunas observaciones en torno a ciertas interrogantes que surgen a propósito del tema.

Dicho informe de Comisión, cuyas conclusiones fueron posteriormente consideradas y aprobadas en su gran mayoría por el Senado, representa, desde lue-

(1) “Procedimiento de la reforma de la Constitución”. Revista de Derecho Público, Nº 4 de septiembre de 1965, págs. 51 a 58.

go, un valioso aporte a la experiencia política chilena, pues por el alcance de las soluciones que en él se proyectaran para los distintos problemas examinados y por la profundidad del estudio de estos problemas, constituye uno de los documentos parlamentarios de mayor significación dentro de su género, sin perjuicio de que algunas de las conclusiones que alcanzara la Comisión informante y que luego hiciera suyas el Senado, puedan merecer reservas, en un plano estrictamente conceptual.

Por ello, pues, es útil atenerse al mismo esquema que sirviera de base a ese informe para abordar las cuestiones de procedimiento que se configuran en el proceso de reforma constitucional, de acuerdo con el sistema que prescriben los artículos 108 y 109 del texto de 1925, y que en sus ángulos más relevantes se enfocaran en el trabajo anterior.

Con todo, no es ocioso reiterar que de las citadas disposiciones se infiere que el Poder Constituyente se encuentra radicado en Chile en los mismos órganos colegisladores que ejercen la función legislativa ordinaria; que el proceso de enmienda de las normas constitucionales, si bien se ciñe, en general, a las tramitaciones de un proyecto de ley, se sujeta, empero, a las formalidades excepcionales que indican aquellas disposiciones, y que estas exigencias derivan de la naturaleza de la materia sobre la cual recae ese procedimiento de reforma. Precisamente, el juego de las reglas excepcionales que fijara el constituyente de 1925 para llevar a cabo la modificación de los preceptos constitucionales, en el régimen que gobierna la formación de la ley chilena, que se encuentra integrado por las normas pertinentes de la propia Carta Política y las que contienen los Reglamentos de ambas Cámaras legislativas, es el que hace surgir los problemas de que se ocupó el aludido informe de la Comisión del Senado cuyas conclusiones se reseñan en el párrafo siguiente.

**Conclusiones de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.** El informe que esta Comisión despachó con motivo de la consulta que formularan diversos Senadores acerca del procedimiento de reforma constitucional, contiene recomendacio-

nes de diversa índole, que se insertan en nueve capítulos: (2).

I.—Generalidades.—1) Para la aprobación de la reforma constitucional se requiere la concurrencia sobre el mismo texto, de la mayoría de los Senadores o Diputados en ejercicio, en cada Cámara.

2) Se aplican a la tramitación de la reforma constitucional, los cinco trámites de un proyecto de ley.

3) Los trámites ordinarios de insistencias sólo tendrán por objeto proseguir la discusión para hacer posible el acuerdo de las Cámaras sobre un mismo texto, respetando la mayoría absoluta exigida en el inciso segundo del artículo 108 de la Constitución Política del Estado y sin que pueda prevalecer el criterio de una de las Cámaras sobre la otra.

4) Las abstenciones no se agregan a la proposición que hubiere obtenido mayor número de votos, en el caso de la tramitación de la reforma constitucional, porque la expresión "voto conforme" que emplea el inciso segundo del artículo 108 de la Constitución Política del Estado, exige una manifestación expresa y positiva de la voluntad para concurrir a la aprobación de una modificación constitucional.

5) Las normas restrictivas del artículo 45 de la Constitución Política del Estado no se aplican en materia de iniciativa constitucional, porque no son reglas de tramitación, de procedimiento, sino sustantivas, y el artículo 108 alude a las "tramitaciones de la ley".

II.—El Reglamento en la discusión general.—1) La disposición del inciso segundo del artículo 101 del Reglamento (3) es aplicable a las indicaciones que se formulen a un proyecto de reforma constitucional, pero en el caso que estudia actualmente la Comisión, no rigen porque su idea matriz es revisar todo el texto constitucional.

2) No es aplicable a los proyectos de

(2) El informe aparece publicado en la edición del diario "El Mercurio" de 29 de abril de 1966, págs. 31 y 32.

(3) El inciso 2º del artículo 101 dispone que en la discusión general del proyecto "sólo serán admitidas —las indicaciones— cuando digan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto".

reforma constitucional el inciso tercero del artículo 101 del Reglamento del Senado, (4) por ser incompatibles con la naturaleza de éste.

3) Es aplicable el artículo 103 del Reglamento del Senado (5) a la tramitación de la reforma constitucional, como asimismo, la práctica parlamentaria que lo ha hecho extensivo a las partes de los artículos.

III.—Discusión particular.—1) Durante la discusión particular en la Sala, si el acuerdo de la Comisión o la indicación renovada es de supresión, cualquiera que sea su amplitud, la Mesa debe poner en votación la parte que se suprime, o sea, la disposición, inciso o palabra que se pretende eliminar. En este caso, el precepto, inciso o palabra debe obtener la mayoría especial de aprobación para ser mantenido en el proyecto.

2) Durante la discusión particular en la Sala, si el acuerdo de la Comisión o la indicación renovada es de agregación, la Mesa debe poner en votación el acuerdo o indicación, y la aprobación de uno u otra requiere de la mayoría especial de aprobación.

3) Durante la discusión particular en la Sala, si el acuerdo de la Comisión o la indicación renovada es de sustitución de una norma, inciso o palabra del proyecto, la Mesa debe poner en votación el acuerdo o indicación renovada, y su aprobación requiere de la mayoría especial. Si no se obtiene dicha mayoría debe colocarse en votación la disposición, inciso o palabra del proyecto aprobado en la discusión general, requiriendo su mantención la mayoría especial establecida en la Constitución.

IV.—El Reglamento en la discusión particular.—La norma del artículo 106

(4) El inciso 3º del artículo 101 prescribe que “tampoco podrán admitirse las indicaciones que importe nuevos gastos con cargo a los fondos de la Nación sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a dichos gastos, ni las indicaciones contrarias a la Constitución Política del Estado”.

(5) El artículo 103 señala que “aprobado en general un proyecto acerca del cual no se hayan formulado indicaciones, o si todas son declaradas inadmisibles se entenderá aprobado también en particular, y el Presidente lo declarará así”.

del Reglamento del Senado (6) es aplicable a los proyectos de reforma constitucional en la misma forma que a los proyectos de ley.

V.—Cuarto Trámite.—1) Si la modificación propuesta por la Cámara Revisora es de agregación, y la Cámara de origen la ha rechazado, debe ponerse en votación el acuerdo adoptado por la Cámara Revisora en el segundo trámite, o sea, lo que se agregó, y la insistencia de dicha enmienda requiere de la mayoría especial de aprobación.

2) Si la modificación propuesta por la Cámara Revisora es de supresión, sea total o parcial, de una de las reformas, y la Cámara de origen la ha rechazado, debe ponerse en votación el precepto, inciso o palabra del texto del proyecto de la Cámara de origen que se suprimió en el segundo trámite, y en caso de no obtenerse la mayoría especial de aprobación respecto de él, se entenderá que se insiste en la enmienda.

3) Si la modificación propuesta por la Cámara Revisora es de sustitución, y la Cámara de origen la ha rechazado, debe ponerse en votación en primer término, el precepto, inciso o palabra de la Cámara Revisora, entendiéndose que se insiste si en dicha votación se obtiene la mayoría especial en favor del acuerdo de la Cámara Revisora. Si no se obtiene dicha mayoría, es necesario poner en votación la disposición, inciso o palabra del proyecto de la Cámara de origen, requiriéndose también para su aprobación de la mayoría especial. En este último caso, si no se obtiene tampoco dicha mayoría, la Cámara Revisora debe comunicar a la Cámara de origen que no mantiene su disposición ni aprueba la de la Cámara de origen.

VI.—Comisiones Mixtas.—No procede la designación de las Comisiones Mixtas previstas en el artículo 51 de la Constitución Política del Estado (7) en la tramitación de los proyectos de reforma constitucional.

(6) El artículo 106 previene que “al iniciarse la discusión particular, el Presidente dará por aprobados todos los artículos o títulos que no hayan sido objeto de indicaciones en la discusión general o de modificaciones en el segundo informe”.

(7) El artículo 51 de la Constitución Política establece que “cuando con motivo de las insis-

VII.—Congreso Pleno.—1) El plazo de 60 días establecido en el inciso tercero del artículo 108 de la Constitución Política del Estado, se cuenta desde la fecha en que termina el último trámite constitucional del proyecto.

2) El quórum para la primera reunión del Congreso Pleno se cuenta considerando en conjunto a los miembros de las dos Cámaras, la suma de uno y otros, y no a los integrantes de cada Cámara separadamente.

3) El quórum para la segunda reunión del Congreso Pleno, prevista en el inciso final del artículo 108 de la Constitución Política del Estado, es de dos Senadores y de dos Diputados.

4) Se entienden por "miembros" de las Cámaras, todos los que se han incorporado a ellas, prestando el juramento respectivo, tomando en cuenta incluso los que no se encuentran en ejercicio de sus cargos.

5) El Congreso Pleno se rige por el Reglamento del Senado.

6) La Presidencia del Congreso Pleno corresponde al Presidente del Senado, de acuerdo con los precedentes y lo dispuesto en el Reglamento del Senado, que, en este aspecto, es complementario de la Constitución.

7) En el Congreso Pleno son aplicables a la subrogación del Presidente las disposiciones del Reglamento del Senado.

8) El proyecto de reforma constitucional debe ser considerado sin debate o discusión sobre las materias que contenga, sin perjuicio del derecho de los parlamentarios para pedir la repetición de la lectura de la proposición que se vota y para fundar el voto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 154 del Reglamento del Senado (8).

---

tencias no se produjere acuerdo en puntos fundamentales de un proyecto entre las dos Cámaras, o cuando una modificare substancialmente el proyecto de la otra, podrán designarse Comisiones Mixtas, de igual número de Diputados y Senadores, para que propongan la forma y modo de resolver las dificultades producidas".

(8) El artículo 154 del Reglamento del Senado dispone que "comenzada la votación, sólo se podrá usar de la palabra: a) para pedir que se repita la lectura o la relación de la proposición o de la cuestión que se está votando; b) para fundar el voto, si se trata de una votación individual o nominal y por no

9) Es procedente en el Congreso Pleno votar artículo por artículo y la división de la votación, salvo acuerdo en contrario.

VIII.—Observaciones del Presidente de la República.—1) La Constitución Política del Estado permite sólo las observaciones que implican modificar o corregir la reforma ya aprobada y para determinar si una observación está dentro de estos límites, hay que calificarla en cada caso.

2) El Presidente de la República no puede rechazar, por la vía del veto, la totalidad del proyecto.

3) Respecto del proyecto de reforma constitucional no pueden formularse observaciones adicionales, en particular las que supongan reformas nuevas o ideas no consideradas en el texto aprobado por el Congreso Pleno.

4) Para aprobar las observaciones formuladas por el Presidente de la República a un proyecto de reforma constitucional, se requiere en cada Cámara el voto conforme de la mayoría de los Diputados y Senadores en ejercicio.

IX.—Plebiscito.—Es procedente la consulta plebiscitaria sólo cuando las Cámaras desechen una observación e insisten en el texto primitivo.

*Aprobación, modificación y rechazo del informe por el Senado (9).*

El Senado, procedió a tomar conocimiento y a debatir las recomendaciones consignadas en el informe de su Comisión, y adoptó, por su parte, los acuerdos que siguen, según el orden en que esas conclusiones se han transcrito precedentemente:

I.—Aprobar, sin modificaciones, los puntos 1º, 2º, 4º y 5º del Capítulo I, del informe, y modificar el texto de la conclusión 3º, en el sentido de precisar que los trámites a que ella se refiere, corres-

---

más de 5 minutos, y c) para reclamar del voto de un Senador a quien se considere inhabilitado según lo dicho en el artículo 8º".

(9) El debate y la aprobación de los acuerdos del Senado figuran en las Ediciones del Diario "El Mercurio" de los días 20 y 21 de mayo de 1966.

ponden al 4º y 5º de la discusión del proyecto;

II.—Aprobar las conclusiones de los N.os 1º y 2º y rechazar el punto 3º del Capítulo II;

III.—Aprobar todas las conclusiones del Capítulo III;

IV.—Rechazar la recomendación contenida en el Capítulo IV;

V, VI y VII.—Aprobar, sin enmiendas, las conclusiones de los Capítulos V y VI, y las de los 8 primeros números del Capítulo VII. En cambio, se alteró la conclusión 9.a de este Capítulo, eliminándose la frase “salvo acuerdo en contrario” que figuraba en el informe de Comisión.

VIII.—Aprobar la primera parte de la conclusión del Nº 1º del Capítulo VIII, y requerir un informe complementario de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, acerca de su parte final.

Aprobar, en sus mismos términos, las conclusiones de los números 2º, 3º y 4º de este Capítulo VIII.

IX.—Aprobar la conclusión contenida en el Capítulo IX del informe, modificando su texto en el sentido de aludir a las “dos” Cámaras Legislativas.

### *Análisis de algunas conclusiones.*

El mero enunciado de los acuerdos que recayeran en las recomendaciones propuestas por la Comisión ratifica lo que expresáramos en un comienzo, acerca de la importancia de estas resoluciones, en la medida en que ellas inciden virtualmente en toda la problemática que se configura respecto del procedimiento de reforma constitucional, de modo que es posible sostener que el interés de dichos acuerdos, dentro de la materia a la que se refieren, no desmerece incluso frente a la propia envergadura y profundidad de las enmiendas incluidas en el proyecto cuyo estudio originara tales resoluciones.

Sin embargo, y aunque cada uno de los puntos incluidos en dichos acuerdos ofrece por sí solo un especial interés, es posible distinguir algunas resoluciones que por su mayor trascendencia relativa, mueven a un comentario particular.

Así, los acuerdos aprobados respecto de los tres primeros puntos del Capítulo I del informe de Comisión, tienen un relieve singular, porque resuelven un pro-

blema latamente controvertido y lo solucionan sobre la base de un criterio que no deja, por su parte, de originar discrepancias.

El predicamento seguido, primero por la Comisión informante y luego por el Senado, para establecer el alcance de la regla del inciso 2º del artículo 108 de la Constitución Política, y que, en síntesis, importa reconocer que, pese a que sobre el mismo texto debe concurrir la conformidad de la mayoría de los Diputados y Senadores en ejercicio, en cada Cámara, el proyecto de reforma puede experimentar hasta cinco trámites en su discusión por el Congreso Nacional, si bien el cuarto y quinto de estos trámites no pueden significar que prevalezca el criterio de una Cámara sobre el de la otra, llegó a ser calificado, durante la discusión del informe, como... “solución política y no jurídica, e inútil, en vez de ventajosa...” (10).

Cualquiera que sea la posición que se asuma para resolver la interrogante a que da origen la aplicación del precepto antes citado, la verdad es que los tres acuerdos que se examinan significan una fórmula intermedia entre los dos extremos que delimitan la solución de ese problema. Por una parte, es dable sostener que en cuanto la regla del inciso 2º del artículo 108 de la Constitución Política prescribe una mayoría especial para la aprobación del proyecto de reforma, ella excluye la posibilidad de que tenga lugar el mecanismo de las insistencias que puede producirse de ordinario dentro del proceso formativo de la ley, y, consecuentemente, que en el proyecto de reforma se cumpla con un cuarto o con un quinto trámite, ya que estas etapas tienen precisamente por objeto hacer efectivo aquel sistema de insistencias. Como solución opuesta, figura aquélla que sostiene que la aludida regla del texto vigente no obsta a que la reforma constitucional sea aprobada en virtud del juego de una insistencia, y que, por lo tanto, admite la realización de todos los trámites que pueden llegar a producirse en la trayectoria de gestación de la ley.

Ambas interpretaciones de la norma

---

(10) Intervención del H. Senador don Hermes Ahumada Pacheco.

se apoyan en argumentos de variada naturaleza, y que se hicieron valer durante el estudio del tema por la Comisión y también en el debate que él provocara en el Senado. En abono de la primera, se aducen los términos de esa disposición, la opinión de la unanimidad de la doctrina nacional y de la cátedra de la especialidad, (11) los precedentes sentados al pronunciarse sobre el problema similar que plantea la aprobación de las leyes de gracia, los antecedentes que emanan del establecimiento de la norma, según las actas oficiales de la Comisión redactora, etc. A su turno, la segunda solución se basa también en el tenor del precepto, en la historia de su establecimiento y en el precedente que se produjera al aprobarse la enmienda que afectó la Constitución Política en el año 1943, oportunidad en la que el Senado formalmente reconoció como válida esta interpretación.

En cambio, en esta ocasión las resoluciones adoptadas por esa Cámara Legislativa, si bien implican innovar respecto de la opinión que predominó en aquella oportunidad anterior, en orden a no aceptar que sobre la base de la insistencia de una Rama pueda producirse la aprobación del proyecto de reforma, admiten, al mismo tiempo, que el acuerdo de la mayoría de los Diputados y Senadores en ejercicio pueda llegar a verificarse mediante el desarrollo de hasta los cinco trámites constitucionales propios del procedimiento legislativo normal. Las dos últimas etapas que llegarán a realizarse, sin embargo, no tendrían por finalidad hacer que primara el criterio de una Cámara sobre el de la otra, sino tan sólo facilitar el acuerdo, con la concurrencia del quórum especial de

aprobación que prevé la Constitución Política, de ambas Corporaciones sobre el texto de la reforma.

Aunque este ángulo del problema se presta, por cierto, a discusión, y no obstante reconocer la entidad de los argumentos que se invocaron para señalar la fórmula aceptada, creemos, por nuestra parte, que es posible anotar algunas observaciones sobre el valor de la solución que se consigna en los aludidos tres primeros acuerdos del informe de Comisión.

En nuestra opinión, para precisar el alcance del requisito establecido por el inciso 2º del artículo 108 de la Constitución Política, es indispensable no perder de vista los caracteres que ofrece el sistema vigente de modificación de las normas constitucionales, que ubican al texto de 1925 entre las Cartas Políticas semi rígidas o semi flexibles, y que vino a ser aprobado en definitiva por la Comisión redactora, en reemplazo de un régimen que aunque presentaba menos formalidades que el instituido por la Constitución de 1833, contemplaba, empero, mayores exigencias que las que enuncia el cuerpo constitucional en vigor.

Admitido el propósito del constituyente de 1925, de rodear a la reforma de formalidades y exigencias especiales dirigidas a mantener y preservar la primacía que debe corresponder a la norma constitucional dentro del ordenamiento jurídico del país, estimamos que la idea de facilitar el acuerdo de las dos Cámaras sobre una misma enmienda, por la vía de aceptar que el proyecto se someta al máximo de los trámites que pueden darse dentro de la formación de la ley, no se conforma cabalmente con el sello que caracteriza al régimen de reforma y al espíritu con que éste fue establecido.

Consideramos que, justamente, en la posibilidad de que a través de una mayor número de etapas en el examen del proyecto de reforma, se haga más expedita la coincidencia de las mayorías especiales en ambas Cámaras que exige el artículo 108 del texto constitucional, estriba el principal reparo que puede formularse a la modalidad admitida, porque ese procedimiento franquearía la oportunidad de que la modificación constitucional fuera el resultado de compromisos o transacciones ocasionales, celebradas a raíz de las distintas alterna-

(11) Los Profesores de Derecho Constitucional señores Mario Bernaschina G. (Constitución Política y Leyes Complementaria", pág. 573 y "Manual de Derecho Constitucional", Tomo II, pág. 473), Alejandro Silva B. ("Tratado de Derecho Constitucional", Tomo III, págs. 490 y 491) y Francisco Cumplido C. ("Teoría de la Constitución", pág. 107) se pronuncian en contra de la aplicación del sistema de insistencias. En el mismo sentido se inclinaron los Profesores señores Jorge Guzmán D. y Jorge Ovalle Q. al opinar sobre el punto ante la Comisión informante. Es también del mismo parecer doña Eugenia Peña U. en su Tesis de Licenciado ("La Reforma de la Constitución, pág. 204).

tivas que el proyecto experimentara durante su trayectoria en el Parlamento.

Por ello, creemos que se ajusta con mayor propiedad con el sistema previsto por la Constitución Política el criterio que lleva a afirmar que la norma del inciso 2º del artículo 108 del texto vigente, no solamente impide que opere el mecanismo de las insistencias, sino que también conduce a eliminar el cuarto y el quinto trámites que hacen viable ese mecanismo en el caso de la aprobación de una ley corriente.

En lo que hace a los restantes acuerdos recaídos en el informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, cabe mencionar que el rechazo que el Senado formulara a la recomendación contenida en el Capítulo IV, y que determina que el precepto del artículo 106 del Reglamento de esa Cámara se haya declarado inaplicable a los proyectos de reforma constitucional, se explica, en cuanto esa actitud coincide con el temperamento seguido para considerar la exigencia relativa a la mayoría especial de aprobación (Nº 1 del Capítulo I del Informe). En efecto, reafirmando la posición asumida para concluir que la Constitución Política exige que el proyecto sea aprobado por la mayoría absoluta de los parlamentarios en ejercicio en cada rama del Congreso, el Senado desestimó la idea de que la reforma fuera aceptada en forma tácita, como ocurriría en el supuesto a que alude esa disposición reglamentaria, según la cual, al iniciarse la discusión particular, deben darse por aprobados todos los títulos o los artículos que no hayan sido objeto de indicaciones en la discusión general o de modificaciones en el segundo informe.

Por su parte, el acuerdo que incidiera en el Capítulo VI del informe de la Comisión, y que declara la improcedencia de la designación de las Comisiones Mixtas que consulta el artículo 51 de la Constitución Política en la tramitación de los proyectos de reforma, contradice, al parecer, lo que se manifestara para fundar la resolución destinada a admitir que la reforma constitucional puede atravesar la totalidad de los trámites del proceso legislativo, ya que la formación de esas Comisiones Mixtas tiene también por objeto facilitar el acuerdo de ambas ramas del Congreso.

No obstante el carácter facultativo de la designación de dichas Comisiones y de que ellas se limitan a proponer sugerencias sobre la forma y modo de resolver las dificultades producidas en el despacho de un proyecto, se estimó que el nombramiento de tales Comisiones era inconciliable con la naturaleza del sistema de reforma constitucional, y se tuvo en cuenta, además, que según el artículo 114 del Reglamento del Senado, las proposiciones que hagan las Comisiones Mixtas que contempla el artículo 51 de la Constitución Política deben votarse en conjunto, lo que no se ajustaba al criterio de que el Senado y el Congreso Pleno deben pronunciarse sobre cada artículo y votarlos separadamente.

Se desestimó, así, por estos motivos, la posibilidad de que a través del nombramiento de una Comisión Mixta de Senadores y Diputados se procurase armonizar el desacuerdo que pudiere surgir entre las dos Ramas del Congreso Nacional en razón de las distintas alteraciones que el proyecto de reforma podría experimentar en su examen por el Parlamento, dentro de un proceso de revisión que abarcaría, empero, los cinco trámites máximos propios del sistema de formación de la ley. Si bien participamos de esta resolución negativa, en virtud de las mismas consideraciones que nos permitimos anotar acerca del acuerdo que estableciera la procedencia de realizar aquellos cinco trámites, y que estimamos disonante con la naturaleza del régimen de reforma constitucional y con el requisito de mayoría especial de aprobación prescrito el inciso 2º del artículo 108 del texto vigente, creemos, también, que para ser consecuentes con aquella decisión debería haberse aceptado, asimismo, la designación de una Comisión Mixta, cuya actividad tendería a procurar una fórmula de armonía para superar las discrepancias surgidas entre las Cámaras.

Esta es, por otra parte, la solución que propugna don Alejandro Silva Bascuñán para resolver el desacuerdo entre las Ramas del Congreso en torno a un proyecto de reforma constitucional, después de señalar su parecer contrario a la aplicación del mecanismo de las insistencias. (Tomo III del Tratado de Derecho Constitucional, pág. 491).

Otro aspecto específico que es posible

subrayar en el estudio de los problemas de procedimiento que conociera el Senado, al tenor del informe despachado por su Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, es aquél que se relaciona con la calificación de las observaciones que el Presidente de la República puede formular al proyecto aprobado por el Congreso Pleno, y que no fue objeto de una resolución definitiva de la Cámara Alta, ya que ésta prefirió solicitar un informe complementario a la Comisión sobre este punto.

El problema presenta ribetes particulares, porque admitir que cada una de las Cámaras cuenta con la facultad de calificar si las observaciones presidenciales se ciñen al marco que les fija el inciso 1º del artículo 109 de la Constitución Política, implica aceptar, al mismo tiempo, que esas observaciones pueden ser declaradas inadmisibles y rechazadas de plano por cada una de las Corporaciones. A su vez, tal rechazo "in limine" de las observaciones del Ejecutivo significa que éste no podría recurrir al arbitrio de la consulta plebiscitaria que prevé el constituyente para que el cuerpo electoral decida en último término sobre la discordancia de voluntades de ambos Poderes del Estado respecto de la enmienda, ya que si el veto fuera calificado improcedente, no llegaría a darse el desacuerdo preciso a que alude la Constitución Política.

A pesar de que ni las disposiciones constitucionales vigentes ni las de los Reglamentos de las Cámaras resuelven ese problema, y menos señalan cuál sería el quórum necesario para que cada Rama se pronunciara, en su caso, acerca de la improcedencia de las observaciones del Presidente de la República, creemos que la opinión mayoritaria de la Comisión informante y que se inclinó por admitir esa calificación señalando que ella sólo requeriría los votos que normalmente sirven de base a una decisión parlamentaria, es la más valedera entre las distintas soluciones posibles que encuentra la interrogante que se analiza.

Efectivamente, puede mencionarse, desde luego, que la norma del inciso 1º del artículo 109 de la Constitución Política al imponer limitaciones a la facultad que asiste al Presidente de la República para observar un proyecto aproba-

do por el Congreso Nacional, obliga al Ejecutivo a calificar si las modificaciones o correcciones que estime oportuno proponer al texto de la reforma ratificado por el Congreso Pleno, se ciñen a esas restricciones; sin embargo, la idea de que la misma autoridad a la cual afectan esas limitaciones sea la que califique en forma privativa si al hacer uso de su atribución actúa dentro de los límites que fijara el constituyente, parece ajena a los principios que sustentan el sistema institucional chileno. Antes al contrario, estimamos que si a las Cámaras Legislativas incumbe pronunciarse sobre las observaciones formuladas por el Ejecutivo al proyecto y decidir su aceptación o rechazo, esas Corporaciones poseen también la facultad de calificar, para los efectos de emitir aquellos pronunciamientos, si el veto presidencial se encuentra ceñido a los límites indicados por la Constitución Política. De esta manera, si la observación no tiende solamente a corregir o modificar el proyecto, sino que lo adiciona con ideas nuevas o enmiendas no incluidas en él, cada Rama del Parlamento puede y debe declararlo así, para abstenerse de conocer y de votar las observaciones que adolezcan de esa anomalía.

En cuanto a la forma de hacer efectiva tal calificación, pensamos que en ausencia de disposiciones que establezcan un sistema especial, ella debería ser resuelta por cada Cámara con los votos de la mayoría de los parlamentarios presentes en la respectiva sesión. A esta conclusión es posible arribar si se considera que sería inaplicable en tal hipótesis, la exigencia de la mayoría de Diputados o Senadores en ejercicio que establece el inciso 2º del artículo 108 de la Constitución Política, pues no se trata de aprobar un proyecto de reforma, ni de aceptar las observaciones del Ejecutivo al texto sancionado por el Congreso Pleno, y que tampoco regiría en aquél supuesto, la mayoría especial de dos tercios de los miembros presentes de cada Cámara que el inciso 3º del artículo 109 requiere para que el Congreso insista en el proyecto observado por el Presidente de la República. De esta suerte, a falta de una mayoría especial, sería razonable convenir que la calificación de la procedencia o improcedencia de las observaciones del Ejecutivo, pudiera adop-

tarse según la pauta que ordinariamente rige para la formación de los acuerdos parlamentarios.

El aparente rigor de este planteamiento se atenúa, si se repara que el problema se circunscribe a evitar que por la vía de un veto aditivo se incorporen a una reforma constitucional, ideas o preceptos que podrían llegar a aprobarse, sin cumplir con todo el procedimiento que se ideara para modificar la Constitución Política y que tiende, según se ha dicho, a preservar la supremacía de la ley fundamental. En ese sentido, y tal como se hiciera ver al discutirse el punto en el Senado, nada impediría al Ejecutivo presentar formalmente un proyecto de enmienda constitucional, para procurar introducir aquellas reformas que hubieran sido desestimadas de plano al plantearse la calificación de sus observaciones al texto ratificado por el Congreso Pleno.

Sobre estas bases, el criterio de la mayoría de la Comisión informante se halla en nuestro concepto más conforme con el sistema que contempla la Constitución Política de 1925 para la alteración de sus disposiciones, en la medida que asegura la pureza del proceso de reforma del texto constitucional.

#### *Eficacia y proyecciones del acuerdo.*

Sin desconocer el valor de todas y cada una de las distintas resoluciones adoptadas por el Senado respecto del informe emitido por su Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y del completo acopio de antecedentes que se allegaran para fundamentar esas soluciones, tanto en el debate producido en el seno de la Comisión cuanto al ser discutidas ellas por esa Corporación, pensamos que existe aun otro ángulo para enfocar el alcance de este acuerdo.

Porque, al margen del interés de las conclusiones que forman parte de ese acuerdo, es posible examinar todavía cuál es la eficacia y la obligatoriedad de dichas resoluciones, desde el instante en que ellas han sido aprobadas por sólo uno de los órganos que intervienen en el procedimiento de reforma constitucional.

Esa cuestión lleva, a su vez, a considerar la naturaleza jurídica de los acuer-

dos que adoptan las Ramas del Parlamento en materias ajenas a la aprobación de los proyectos de ley, punto de suyo controvertido, dadas las particularidades que presentan tales declaraciones de voluntad, y que excede incluso los límites de este trabajo.

Por ello, y siguiendo la opinión de Iván Auger Labarca, cuya tesis de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales constituye el estudio más completo que existe en nuestro medio sobre el tema, (12), nos limitaremos a señalar que dichos acuerdos encontrarían su fundamento en la misma potestad reglamentaria de que se hallan dotadas las Corporaciones Legislativas y que les permite fijar, entre otras materias, las normas indispensables para complementar los preceptos constitucionales referentes a la acción del Parlamento y para establecer el procedimiento a que cada Cámara debe ajustarse en el ejercicio de sus distintas funciones y actividades.

De esa premisa se desprende, como corolario, que el acuerdo de una Rama del Congreso Nacional que tiende, tal como el que nos ocupa, a establecer la forma en que deberá verificarse una reforma constitucional, disipando las dudas que surgen en la aplicación de las normas constitucionales y reglamentarias pertinentes a la materia, no pueda tener una eficacia que sobrepase los límites propios de la potestad reglamentaria de esa Cámara. De esta manera, pues, las resoluciones consignadas en ese acuerdo no podrían surtir efectos obligatorios respecto de la otra Corporación Legislativa ni tampoco respecto del Poder Ejecutivo, en lo que atañe a las facultades que incumbe ejercer a estos últimos órganos, puesto que de lo contrario se extralimitarían los márgenes propios de la potestad reglamentaria de cada una de las Cámaras del Parlamento.

En la especie, el acuerdo del Senado cuyas conclusiones transcribiéramos anteriormente contiene resoluciones que no sólo versan sobre asuntos que esa Cámara deba conocer de un modo exclusivo, sino que comprende igualmente materias en las cuales la competencia es común a la que corresponde a la Cámara de Diputados; otras que conciernen

(12) "La potestad reglamentaria de las Asambleas Legislativas".

al Congreso Pleno e incluso abarca aspectos que inciden en el rol que debe asumir el Poder Ejecutivo en la trayectoria de una reforma constitucional.

De ahí que la iniciativa adoptada por aquella Honorable Corporación al abocarse al estudio y resolución de los problemas de procedimiento de reforma no haya sido del todo afortunada, en nuestra opinión, porque al margen del valor de las soluciones asignadas a cada uno de esos problemas, y del acierto de la idea de prevenir las dificultades que traería aparejadas su planteamiento durante la discusión misma del proyecto en actual tramitación en el Congreso, el camino seguido para esclarecer aquellos puntos dudosos y que ha significado prescindir del parecer de la Cámara de Diputados, podría eventualmente dar origen a un conflicto institucional entre ambas Cámaras, en el caso de que esa Corporación no concordara con el criterio del Senado si, llegada la oportunidad, le corresponde pronunciarse sobre las mismas materias resueltas por esta Rama Legislativa.

Habría sido preferible, en cambio, que los tópicos relacionados con el proceso de modificación de la Carta Política en los cuales recayeron el informe de la Comisión y el referido acuerdo del Senado, se hubiesen examinado simultáneamente por ambas Cámaras y sobre la base de un estudio previo de una Comisión Mixta Especial de Senadores y Diputados designada con ese preciso objeto. Esta modalidad habría ofrecido, al menos, la ventaja propia de un análisis conjunto de los mismos temas por parte de todos los sectores representados en esa Comisión, y de la facilidad que un examen de esa naturaleza ofrecería para conciliar opiniones disímiles que pudieran existir para resolver los puntos controvertidos del informe.

En relación con esta perspectiva del tema, debe añadirse que el riesgo de un eventual conflicto entre las Ramas del Congreso Nacional, producido por criterios divergentes acerca de una cuestión de procedimiento de la reforma — como podría serlo, por ejemplo, aquélla que consiste en establecer si el régimen de insistencias tiene cabida en la tramitación de un proyecto de enmienda constitucional—, sería tanto más posible, si se considera que la Cámara de Dipu-

tados, en su condición de Cámara de Origen de la actual iniciativa de reforma, podría reclamar para sí la facultad de decidir en qué condiciones y términos debe despacharse el proyecto a la consideración del Congreso Pleno, tal como lo hiciera, por su parte, el Senado en el año 1943, al despachar la modificación de la Carta Política cuya tramitación promoviera el mismo problema.

En este sentido, los acuerdos que aprobara el Senado sobre el procedimiento que debe seguirse para hacer efectiva una reforma constitucional, pese a carecer de fuerza obligatoria para la Cámara de Diputados, respecto de las materias que ésta última puede resolver en uso de sus potestades exclusivas, representa, con todo, un antecedente de peso que esta Corporación puede tener en cuenta para dilucidar, en su caso, las mismas dudas que se analizaron en la Cámara Alta.

#### *Soluciones a los conflictos surgidos entre los órganos del poder en Chile.*

El punto a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior obliga a exceder los límites del tema que hemos procurado considerar en algunos de sus ribetes más sobresalientes, pues él conduce a orillar, al menos, los contornos de los problemas vinculados a los conflictos entre los órganos del poder que pueden promoverse en nuestro sistema institucional.

Con este fin, es conveniente apuntar, desde ya, que el régimen chileno es terreno propicio para que surjan tales dificultades, tanto de índole propiamente política, cuanto de un carácter estrictamente jurídico, debido en parte a la forma compleja en que se dividen entre dichos órganos las distintas funciones fundamentales de la actividad estatal.

En lo que atañe a los conflictos de naturaleza jurídica, entendiendo por tales “las controversias que surgen entre los órganos estatales como consecuencia de la diferente interpretación, integración o aplicación que pretenden hacer de las normas jurídicas o de la violación de esas normas por algunos de dichos órganos”, siguiendo el concepto que aporta Cristián Bulnes Ripamonti en su

Tesis de Licenciado, (13) es preciso reconocer que el ordenamiento positivo ha previsto los medios de superar algunas de esas dificultades. Así, los conflictos de competencia que se planteen entre los Tribunales inferiores y las autoridades políticas y administrativas, son conocidos y resueltos por la Corte Suprema de Justicia, y las contiendas que surjan entre los Tribunales Superiores y esas mismas autoridades deben someterse a la resolución del Senado. El desacuerdo entre las ramas legislativas en torno a la forma de aprobación de una iniciativa legal podría ser obviado a través de la designación de Comisiones Mixtas de miembros de ambas Cámaras; la discordancia entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República sobre los términos de una enmienda constitucional, puede originar una consulta plebiscitaria, e incluso el mismo recurso de inaplicabilidad que puede interponerse ante la Corte Suprema de Justicia vendría a configurar un expediente para precaver el riesgo de que el legislador se aparte de los dictados del texto constitucional. El control preventivo de legalidad y constitucionalidad de los Decretos y Reglamentos del Poder Ejecutivo, que se realiza al sujetarse estos actos al procedimiento de toma de razón ante la Contraloría General, es también un medio de impedir que ellos contravengan las reglas de derecho a que debe atenerse la autoridad que los emite, sin perjuicio de que, como contrapartida, el mecanismo del Decreto de insistencia posibilite que prevalezca la interpretación del Poder Administrador sobre la del organismo de control (14).

Pero lo cierto es que, fuera de los casos que se han señalado y de otras situaciones que hemos omitido en obsequio a la brevedad, el régimen vigente no contiene las fórmulas dirigidas a resolver los conflictos que derivan de la oscuridad de los preceptos que atribuyen

poderes decisores o intervención a diversas autoridades en las mismas materias. Entre los problemas de esta clase se encontrarían, por ejemplo, el que provocaría la falta de promulgación o de publicación de un proyecto de ley insistido por el Congreso Nacional ante un veto del Presidente de la República; la situación que emanaría de una convocatoria a legislatura extraordinaria dispuesta simultáneamente por el Ejecutivo y por el Presidente del Senado; el punto relacionado con la mantención o caducidad del estado de sitio decretado por el Presidente de la República una vez reunido el Congreso Nacional, etc.

En lo que nos interesa, las dificultades producidas entre las Cámaras parlamentarias, a raíz de una divergencia sobre el procedimiento de tramitación de una reforma constitucional, tampoco encontrarían una solución positiva —al margen del expediente facultativo de formar Comisiones Mixtas de diputados y senadores— para superarlas, y, de la misma manera, una diversidad de pareceres entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo respecto a si las observaciones que este último formulara al proyecto de modificación de la Carta Política cumplen con las limitaciones que fija el artículo 109 del texto constitucional, podría originar también un conflicto que no encuentra un remedio establecido en el régimen vigente.

Estas dificultades, según se ha dicho, pueden derivar de las interpretaciones divergentes que asignen a las normas constitucionales los distintos órganos que están llamados a aplicarlas en el ejercicio de sus funciones, cuando éstas inciden en materias de competencia o conocimiento común.

La Constitución Política en actual vigor no contiene una norma similar a la que encerraba el artículo 155 de la Carta de 1833 y que prevenía que solamente el Congreso, conforme a los trámites de una ley, podía resolver las dudas que ocurrieran sobre la inteligencia de un precepto constitucional. A pesar de que fue propuesta durante la redacción del proyecto que se aprobara en el año 1925, una disposición tendiente a establecer que sólo en virtud de una ley podrían resolverse esas dudas de un modo generalmente obligatorio, en definitiva esa fórmula no fue incluida en el texto que

(13) "Relaciones y conflictos entre los órganos del Poder en Chile".

(14) Esta enumeración se ha realizado sólo a título ejemplar y sin basarla en un criterio sistemático. En cambio, en la Memoria de Prueba de don Cristián Bulnes R., se incluye un examen detenido y completo de los principales conflictos entre los órganos del poder (págs. 184 y siguientes).

entró en vigencia en reemplazo del dictado en 1833.

Por su parte, el recurso de inaplicabilidad que regula el artículo 86 de la Constitución Política (15) sólo autoriza, según la jurisprudencia sentada por la Corte Suprema, que este Tribunal se pronuncie sobre la inconstitucionalidad de fondo de que pueda adolecer la norma legal, y no se extiende, por lo tanto, a las anomalías que puedan consumarse durante el proceso formativo de la ley, al cometerse infracciones a las reglas constitucionales que gobiernan la formación del acto legislativo.

Resulta, así, que el sistema positivo no prevé el modo de dar solución a los conflictos que se promuevan entre los órganos que toman parte en la aprobación de una ley ordinaria o de una reforma constitucional, como consecuencia de los criterios encontrados que ellos puedan sostener acerca del sentido de las disposiciones que señalan la forma en que esos órganos deben desenvolver sus actividades, y que el régimen vigente tampoco contempla un Organismo revestido de la autoridad necesaria para interpretar esas normas de un modo obligatorio.

Como solución a este problema se suele recomendar la creación de un Tribunal Constitucional, de características similares a las del Tribunal que con ese apelativo figura en el nuevo Capítulo VIII del proyecto de reforma de la Constitución que conoce en la actualidad el Congreso Nacional. Con arreglo a la letra A) de la nueva disposición que se incorporaría al texto vigente, ese Tribunal especial tendría, entre otras atribuciones, la de "pronunciarse sobre las cuestiones constitucionales que se susciten en la tramitación con respecto del contenido de los proyectos de leyes y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso", para atender a las consultas que le dirigieran el Presidente de la República o cualquiera de las Cámaras, en las oportunidades que indica el

inciso segundo de ese nuevo precepto.

De los términos del proyecto de reforma se desprende que la competencia del Tribunal no abarcaría las cuestiones de procedimiento que surgieran durante la tramitación de un proyecto de ley, de manera que el rol que jugaría ese Organismo sería semejante, en este sentido, al que incumbe cumplir a la Corte Suprema respecto de las leyes aprobadas por los Organos Colegisladores, pues se limitaría a pronunciarse sobre la constitucionalidad del contenido de los proyectos de ley cuando esa cuestión se promueva antes de que ellos entren en vigencia.

Las restantes disposiciones que se contemplan en la iniciativa destinada a crear el aludido Tribunal Constitucional se refieren igualmente a materias ajenas a los problemas propios del proceso de formación de la ley, pues le entregan facultades para conocer del recurso de inconstitucionalidad que se entable en contra de las normas con fuerza de ley que se dictaren en virtud de facultades extraordinarias, y de los acuerdos y tratados internacionales; para dirimir las contiendas de competencia que determinen las leyes y para conocer de las inhabilidades, incompatibilidades e incapacidades que afecten a Diputados, Senadores, Viceministros y Ministros de Estado.

Sin perjuicio de las críticas que puede motivar la idea de asignar la competencia antes descrita al Tribunal Constitucional, —podría anotarse, desde luego, la relativa al alcance de sus pronunciamientos respecto de la facultad que conservaría la Corte Suprema para conocer de un recurso de inaplicabilidad interpuesto en torno a una misma norma cuya constitucionalidad hubiera reconocido previamente ese Tribunal, y otra sobre la falta de utilidad práctica de la atribución que se le asignaría para declarar la inconstitucionalidad de decretos con fuerza de ley, desde el instante que las normas que estos contienen se someten al control preventivo de constitucionalidad y legalidad que se encuentra a cargo de la Contraloría General de la República—, nos permitimos manifestar que el actual proyecto de reforma franquea la ocasión de establecer un medio de prevenir y solucionar los problemas planteados en virtud de inter-

(15) El inciso 2º del artículo 86 de la Constitución Política dispone que "La Corte Suprema, en los casos particulares que conozca o le fueren sometidos en recurso interpuesto en juicio que se siguiere ante otro Tribunal, podrá declarar inaplicable para ese caso, cualquier precepto legal contrario a la Constitución...".

pretaciones contradictorias de las normas constitucionales que aplican los órganos que ejercen el poder en Chile.

Esa solución podría consistir en la creación de un Tribunal que no viniera a intervenir en el ejercicio de funciones que ya se encuentran entregadas a otros Organismos o autoridades, como sucede en el caso de las materias mencionadas anteriormente, sino que a abocarse al

conocimiento de las dificultades producidas en la inteligencia de las reglas que señalan la forma de ejercicio de las atribuciones de las Ramas del Congreso Nacional y del Poder Ejecutivo, o bien, en restablecer la fórmula que contenía la Constitución de 1833 y que radicaba en el mismo Parlamento la facultad de resolver las dudas producidas en la interpretación de los preceptos constitucionales.