

Carlos Carmona Santander<sup>1</sup>

# Las reformas a la Constitución entre 1989 y 2013

El presente trabajo busca dar una breve noticia sobre las reformas constitucionales que ha tenido la Carta de 1980 desde su entrada en vigencia.

Preocuparse por las reformas que se han incorporado a nuestra Carta Fundamental es relevante por varias razones. Desde luego, porque nos cuenta cómo ha sido la transición a la democracia en nuestro país. Recordemos que en 1984, el entonces dirigente de la Democracia Cristiana, Patricio Aylwin consideró que la Constitución era un hecho, lo que implicaba eludir deliberadamente el tema de su legitimidad.<sup>2</sup> Desde esa fecha, mucha agua ha pasado por el río. La Constitución más difícil de reformar, ha terminado siendo la más reformada.

También es importante preocuparse de las reformas, porque nos permite entender el proceso de incorporación a la Carta Fundamental de nuevos contenidos, generando profundos cambios en las áreas en que han incidido. Asimismo, porque ha significado un enorme esfuerzo de pedagogía democrática. Finalmente, porque la coalición política triunfante en diciembre de 2013, tiene un ambicioso programa de reformas a la Constitución. Y puede ser interesante para esa tarea, revisar los cambios que se han hecho al texto constitucional.<sup>3</sup>

\* *Profesor de Derecho Administrativo y de Responsabilidad Extracontractual del Estado, Universidad de Chile. Ministro del Tribunal Constitucional, período 2009-2018*

1 El autor agradece a Francisca Moya los comentarios y la elaboración de los gráficos incorporados en este trabajo. También a Guillermo Jiménez sus agudos comentarios.

2 Patricio Aylwin señaló: “Yo soy de los que consideran ilegítima la Constitución de 1980. Pero así como exijo que se respete mi opinión, respeto a los que opinan de otro modo. Ni yo puedo pretender que el General Pinochet reconozca que su Constitución es ilegítima, ni él puede exigirme que yo la reconozca como legítima. La única ventaja que él tiene sobre mí a esta respecto, es que esta Constitución –me guste o no– está rigiendo. Este es un hecho que forma parte de la realidad y que yo acato. ¿Cómo superar este impasse sin que nadie sufra humillación? Sólo hay una manera: eludir deliberadamente el tema de la legitimidad”. (AYLWIN AZÓCAR, PATRICIO, *El reencuentro de los demócratas. Del golpe al triunfo del no*, Ediciones Grupo Zeta, Santiago 1998, p. 264).

3 Sobre las reformas constitucionales en general, puede verse CARRASCO DELGADO, SERGIO, *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2002. También VÁSQUEZ, JOSÉ

Para ello, dividiremos nuestra exposición en tres partes. En primer lugar, analizaremos la evolución de los procedimientos de reforma constitucional. En segundo lugar, veremos las características de las leyes de reforma constitucional. En tercer lugar, examinaremos las reformas constitucionales introducidas a la Constitución de 1980, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo.

## I. Los procedimientos de reforma constitucional<sup>4</sup>

Antes de hablar de las reformas, es necesario referirse a los procedimientos de reforma. De una u otra manera, estos influyen en las reformas mismas.

En este sentido, lo primero que es necesario resaltar es que todas las grandes constituciones de nuestro país sufrieron cambios. Pero los procedimientos de reforma constitucional cambiaron durante la vigencia de los textos constitucionales de 1833, de 1925 y de 1980.

En efecto, la Constitución de 1833 tuvo tres procedimientos de reforma.

En primer lugar, tuvo el procedimiento definido en su texto original. Duró entre 1833 y 1882. En síntesis, establecía que los proyectos de reforma podían tener su origen en la Cámara o en el Senado, pero debían presentarse respaldados por un cuarto de diputados o senadores.<sup>5</sup> El quórum de aprobación era de dos tercios.<sup>6</sup> Y había dos congresos que intervenían: uno que aprobaba la reforma y el otro que la ratificaba.<sup>7-8</sup> Conforme a este procedimiento original, la Constitución se modificó seis veces, en 1871, 1873, 1874 (tres veces) y en 1882.

IGNACIO y NAVARRO, ENRIQUE, *Las constituciones vigentes en Chile en el siglo XX y sus reformas*, en NAVARRO, ENRIQUE, *20 años de la Constitución de Chile*, Editorial Conosur, Santiago, 2001, pp. 19 a 36. Asimismo, en una perspectiva más global y comparada, KAUFMANN, RODRIGO, "La reforma constitucional", en *Revista de Derecho Público*, N° 76, pp. 191 a 203.

4 SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo ?, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004, pp. 185 y ss.

5 El artículo 165 señalaba: "Ninguna moción para reforma de uno o más artículos de esta Constitución, podrá admitirse sin que sea apoyada a lo menos por la cuarta parte de los miembros presentes de la Cámara en que se proponga".

6 El artículo 167 establecía: "Si ambas Cámaras resolviesen por las dos tercias partes de sufragios en cada una, que el artículo o artículos propuestos exigen reforma, pasará esta resolución al Presidente de la República para los efectos de los artículos 43, 44, 45, 46 i 47"

7 El artículo 168 disponía: "Establecida por la lei la necesidad de la reforma, se aguardará la próxima renovación de la Cámara de Diputados, i en la primera sesión que tenga el Congreso, después de esta renovación, se discutirá i deliberará sobre la reforma que haya de hacerse, debiendo tener origen la lei en el Senado, conforme a lo prevenido en el artículo 40; i procediéndose según lo dispone la Constitución para la formación de las demás leyes".

8 El texto original de la Constitución de 1980, como se verá, tenía una fórmula parecida. Pero nunca se aplicó, pues suspendida en su vigencia entre 1981 y 1989, se reformó este último año.

El segundo período se abre, justamente, en 1882, en que por ley de enero de ese año, se modifica el mecanismo, y dura hasta la Ley N° 4004, del año 1924. La iniciativa sigue estando radicada en la Cámara o en el Senado.<sup>9</sup> En cuanto al quórum, se distingue entre el de asistencia (mayoría absoluta de los miembros)<sup>10</sup> del de aprobación (el común de las leyes).<sup>11</sup> También se exige la ratificación de un nuevo Congreso por mayoría absoluta.<sup>12</sup> Asimismo, se regula el veto.<sup>13</sup> Conforme a este procedimiento la Constitución se modificó cuatro veces, en 1888, 1891, 1892, 1893 y 1917.

9 El artículo 165 señalaba: “. La reforma de las disposiciones constitucionales podrá proponerse en cualquiera de las Cámaras, en conformidad a lo dispuesto en la primera parte del artículo 40”.

10 El inciso segundo del artículo 165, introducido por la Ley de 1882, establecía: “No podrá votarse el proyecto de reforma en ninguna de las Cámaras sin la asistencia de la mayoría absoluta de los miembros de que se compone.”

11 El inciso segundo del artículo 165, introducido por la Ley de 1882, establecía: “Para la aprobación del proyecto de reforma, las Cámaras se sujetarán a las reglas establecidas en los artículos 41, 59 y 51.”

12 El artículo 167, introducido por la Ley de 1882, establecía:

“Las reformas aprobadas y publicadas a que se refieren los dos artículos anteriores se someterán a la ratificación del Congreso que se elija o renueve inmediatamente después de publicado el proyecto de reforma.

Este Congreso se pronunciará sobre la ratificación de las reformas en los mismos términos en que han sido propuestas, sin hacer en ellas alteración alguna.

La deliberación sobre la aceptación y ratificación principiará en la Cámara en que tuvo origen el proyecto de reforma, y cada Cámara se pronunciará por la mayoría absoluta del número de los miembros presentes, que no podrá ser menor que la mayoría absoluta del número de miembros de que cada una se compone.

Ratificado el proyecto de reforma por cada una de las Cámaras, se pasará al Presidente de la República para su promulgación.

Una vez promulgado el proyecto, sus disposiciones formarán parte de esta Constitución y se tendrán por incorporadas en ella.

Las reformas que hubieren de someterse a la ratificación del Congreso inmediato, se publicarán por el Presidente de la República dentro de los seis meses que preceden a la renovación de dicho Congreso, y por lo menos tres meses antes de la fecha en que hayan de verificarse las elecciones. Al hacer esta publicación, el Presidente de la República anunciará al país que el Congreso que se va a elegir tiene el encargo de aceptar y ratificar las reformas propuestas.

Cuando el Congreso llamado a ratificar las reformas dejare transcurrir su período constitucional sin hacerlo, las reformas se tendrán por no propuestas.”

13 El artículo 166 prescribía:

“El proyecto de reforma aprobado por ambas Cámaras que en conformidad de lo dispuesto en el artículo 43, se pasare al Presidente de la República, sólo podrá ser observado por éste para proponer modificaciones o correcciones a las reformas acordadas por el Congreso. Si las modificaciones que el Presidente de la República propusiere fueren aprobadas en cada Cámara por la mayoría de los dos tercios de los miembros presentes, en conformidad a lo dispuesto en el inciso 2° del artículo anterior, se devolverá el proyecto al Presidente de la República en la forma que la ha presentado para su promulgación.

Si las Cámaras aprobaran sólo en parte las modificaciones o correcciones hechas por el Presidente de la República y no insistieren por mayoría de los dos tercios en las otras reformas aprobadas por el Congreso y que el Presidente modifica, se tendrán por aprobadas las reformas en que el Presidente de la República y las Cámaras están de acuerdo, y se devolverá el proyecto en esta forma para su promulgación.

Cuando las Cámaras no aprobaran las modificaciones propuestas por el Presidente de la República, e insistieren, por la mayoría de los dos tercios presentes en cada una de ellas, en las reformas antes aprobadas por el Congreso, se devolverá el proyecto en su forma primitiva al Presidente de la República para que la promulgue.”

El tercer período es de corta duración, pues la reforma de la Ley N° 4004, alcanzó a durar sólo un año. Esta reforma lo que hizo fue establecer una extensión máxima del debate (sólo hasta la tercera sesión).<sup>14</sup>

Por su parte, la Constitución de 1925 tuvo dos procedimientos de reforma.

El primero, que es el que venía con su texto original, duró hasta la Ley N° 17.284, de 1970. Conforme a este procedimiento se introdujeron siete reformas constitucionales.<sup>15</sup> Este procedimiento se distinguía porque los trámites de la reforma constitucional eran los propios de la ley, con ciertas excepciones.<sup>16</sup> El quórum de aprobación era el de la mayoría de los diputados y senadores en ejercicio.<sup>17</sup> También existía la obligación del Congreso Pleno de ratificar la reforma sesenta días después de aprobadas por las Cámaras.<sup>18</sup> Asimismo, se regulaba la posibilidad de un veto modificatorio o correctivo, respecto de las reformas aprobadas o rechazadas e insistidas por el Presidente. En este último caso, el Presidente podía llamar a plebiscito.<sup>19</sup>

El segundo procedimiento se inicia con la Ley N° 17.284, de 1970, y dura hasta el 11 de septiembre de 1973. Conforme a este procedimiento se dictaron tres reformas constitucionales: la Ley N° 17.398, de 1971; la 17.420, del año 1971 y la 17.450, de 1971. Este procedimiento mantenía intacta la referencia a la tramitación de la reforma conforme a los trámites de una ley, al quórum de aprobación y a la necesidad del Congreso Pleno ratificatorio. Sin embargo, innovaba en dos aspectos.

14 Esta Ley disponía: “Artículo 1.º La discusión de los proyectos de reforma constitucional enumerados en el artículo 2.º, tanto en el trámite de su aprobación, como en el de su ratificación, se clausurará en ambas Cámaras al término de la tercera sesión destinada al efecto y la votación se efectuará inmediatamente de clausurado el debate, si hubiere el quórum constitucional; y en caso contrario, tendrá preferencia sobre todo otro asunto en el momento en que en cualquier sesión posterior se reúna dicho quórum”.

15 Leyes de reforma constitucional N° 7.727/1943, 12.548/1957, 13.296/1959, 15.295/1963, 16.615/1967, 16.672/1967 y la 17.284/1970.

16 El artículo 108 establecía: “La reforma de las disposiciones constitucionales se someterá a las tramitaciones de un proyecto de ley, salvo las excepciones que a continuación se indican”:

17 El inciso segundo del artículo 108, señalaba: “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.”

18 El inciso tercero del artículo 108, señalaba: “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.”

19 El artículo 109 indicaba:

“El proyecto solo podrá ser observado por el Presidente de la República, para proponer modificaciones o correcciones a las reformas acordadas por el Congreso Pleno.

Si las modificaciones que el Presidente de la República propusiere, fueren aprobados 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.”

Por una parte, amplió la posibilidad del veto.<sup>20</sup> Por la otra, reguló en detalle un eventual plebiscito.<sup>21-22</sup>

La Constitución de 1980 también ha tenido distintos procedimientos de reforma constitucional.

El primero se extendió entre 1980 y 1989. En virtud de este procedimiento, se modificó una vez la Constitución, mediante la Ley N° 18.825. Conforme a las normas

20 La reforma de la Ley N° 17.284, introdujo dos incisos finales al artículo 108, del siguiente tenor:  
*“El proyecto aprobado por el Congreso Pleno no podrá ser rechazado totalmente por el Presidente de la República, quien sólo podrá proponer modificaciones o correcciones, o reiterar ideas contenidas en el mensaje o en indicaciones válidamente formuladas por el propio Presidente de la República.*

*Si las observaciones que formulare el Presidente de la República en conformidad al inciso anterior fueren aprobadas por la mayoría que establece el inciso segundo, se devolverá el proyecto al Presidente para su promulgación.”.*

21 El artículo 109 establecía:

*“El Presidente de la República podrá consultar a los ciudadanos, mediante un plebiscito, cuando un proyecto de reforma constitucional presentado por él sea rechazado totalmente por el Congreso, en cualquier estado de su tramitación. Igual convocatoria podrá efectuar cuando el Congreso haya rechazado total o parcialmente las observaciones que hubiere formulado, sea que el proyecto haya sido iniciado por mensaje o moción.*

*Sin embargo, esta facultad no podrá ejercerla respecto de reformas constitucionales que tengan por objeto modificar las normas sobre plebiscito prescritas en este artículo.*

*La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquél en que una de las Cámaras o el Congreso Pleno deseche el proyecto de reforma o en que el Congreso rechace las observaciones y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la consulta plebiscitaria, la que no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta contados desde la publicación de ese decreto. Transcurrido este plazo sin que se efectúe el plebiscito se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso.*

*El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto del Presidente de la República rechazado por una de las Cámaras o por el Congreso Pleno, o las cuestiones en desacuerdo que aquél someta a la decisión de la ciudadanía. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en la consulta popular.*

El Tribunal Calificador de Elecciones comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito, especificando el texto del proyecto aprobado por la mayoría de los sufragios válidamente emitidos, que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro del plazo que establece el inciso segundo del artículo 55. La misma comunicación deberá enviar si la ciudadanía rechazare las observaciones del Presidente de la República, caso en el cual éste promulgará, en el plazo antes indicado, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno.

La ley establecerá normas que garanticen a los partidos políticos que apoyen o rechacen el proyecto o las cuestiones en desacuerdos sometidas a plebiscito, un acceso suficiente a los diferentes medios de publicidad, y dispondrá, en los casos y dentro de los límites que ella señale, la gratuidad de dicha publicidad.”

22 A partir del 11 de septiembre de 1973, la Junta de Gobierno asume el poder constituyente (decretos leyes N° 1, 128, 527, 788). En virtud de esta potestad, realizó también modificaciones a la Constitución de 1925. Algunas de estas modificaciones fueron tácitas, porque disolvieron ciertos órganos establecidos en la Constitución o se dispuso el cese de sus titulares. Por ejemplo, el D.L. N° 27, declaró disuelto el Congreso Nacional; el D.L. N° 119 declaró disuelto el Tribunal Constitucional; el D.L. N° 25, dispuso el cese de alcaldes y concejales; el D.L. N° 788, declaró que “los decretos leyes dictados hasta la fecha por la Junta de Gobierno, en cuanto sean contrarios o se opongan, o sean distintos, a algún precepto de la Constitución Política del Estado, han tenido y tienen la calidad de normas modificatorias, ya sea de carácter expreso o tácito, parcial o total, del correspondiente precepto de dicha Constitución”. También la Junta de Gobierno introdujo modificaciones expresas al texto de la Constitución del 25. Por ejemplo, el D.L. N° 170, 175, 228, 601, 710, 821, 1008, 1551, 1552, 1553. Podría afirmarse, entonces, que la Constitución del 25 tuvo un tercer procedimiento de reforma, a partir del 11 de septiembre de 1973. Sobre estos temas véase Barros, Robert; La junta militar, Pinochet y la Constitución de 1980; Editorial Sudamericana. Santiago, 2005.

transitorias de la Constitución, a la Junta de Gobierno le correspondía ejercer el poder constituyente, sujeto siempre a aprobación plebiscitaria.<sup>23-24</sup>

El segundo procedimiento se extendió entre 1989 y la ley de reforma constitucional N° 19.671, del año 2000. De acuerdo a este procedimiento se dictaron trece leyes de reforma.<sup>25</sup> El procedimiento de reforma que introdujo la Ley N° 18.825, también distinguió, tal como lo hacía el procedimiento original de la Constitución, entre materias con quórum de tres quintos y materias con quórum de dos tercios.<sup>26</sup> También se suprimió la ratificación del nuevo Congreso. Asimismo, estableció un quórum de insistencia contra el veto del Presidente, de dos tercios.<sup>27</sup> Además, se mantenía la intervención del Congreso Pleno ratificatorio.

El tercer período se inicia el año 2000 y se extiende hasta el año 2005, en que se dicta la ley de reforma N° 20.050. Conforme a este procedimiento, se dictaron cuatro leyes de reforma.<sup>28</sup> El cambio lo hace la Ley N° 19.67, del año 2000. Antes de esta reforma, el Congreso Pleno ratificatorio se debía llevar a cabo sesenta días después de aprobado el proyecto. Esta reforma dio un grado de flexibilidad, porque permitió que se celebrara no antes de treinta ni después de sesenta días desde la aprobación del proyecto.<sup>29</sup>

- 23 Disposición transitoria Decimoctava, letra a) y Vigésimoprimer letra d). De ahí que la reforma de la Ley N° 18.825, luego de aprobada por la Junta de Gobierno, se sometió a un plebiscito, convocado por el Decreto Supremo N° 939, de Interior, del año 1989, y que se llevó a cabo el día 10 de julio de 1989. Votaron 7.082.079. Por la aprobación se manifestó el 91,25% (6.069.440). Y por el rechazo, el 8,74% (581.615).
- 24 Por aplicación de la disposición Vigésimoprimer transitoria, el capítulo XIV de la Constitución, relativo a la reforma de la Constitución, permaneció sin aplicación. Este procedimiento fue modificado por la Ley N° 18.825. Por lo mismo, nunca entró a regir. Entre los aspectos relevantes que establecía este mecanismo, cabe destacar lo siguiente. En primer lugar, establecía un procedimiento ordinario y uno extraordinario de reforma. El ordinario requería de un quórum de tres quintos de diputados y senadores en ejercicio. La Comisión Ortúzar, en las etapas de elaboración de la Constitución, había propuesto un quórum común de tres quintos. El Consejo de Estado, por su parte, propuso que la regla general era la mayoría absoluta de diputados y senadores en ejercicio. Y en ciertas materias, se requería dos tercios. Fue la Junta de Gobierno la que introdujo el distingo entre tres quintos y dos tercios. En segundo lugar, establecía la obligatoriedad de un Congreso Pleno sesenta días después para ratificar la aprobación. En tercer lugar, permitía, bajo ciertos supuestos, el plebiscito. El procedimiento extraordinario, por su parte, se refería a la modificación de ciertas materias (Capítulo I, VII-Tribunal Constitucional-, X-Fuerzas Armadas- y XI—Consejo de Seguridad Nacional), las que requerían de un quórum de dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio. Además, era necesario el Congreso Pleno ratificatorio y que el próximo Congreso lo ratificara por dos tercios. Cabe hacer presente que el Congreso ratificatorio no venía propuesto por la Comisión Ortúzar. Se introdujo en el Consejo de Estado y se mantuvo en la Junta de Gobierno. También permitía la convocatoria a plebiscito bajo ciertos supuestos.
- 25 Leyes N° 19.055, 19.097, 19.174, 19.295, 19.448, 19.519, 19.526, 19.541, 19.597, 19.611, 19.634, 19.643, 19.671.
- 26 Las materias de dos tercios se refieren a los capítulos I (Bases de la institucionalidad), III (De los derechos y deberes constitucionales), VIII (Tribunal Constitucional), XI (Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Públicas), XII (Consejo de Seguridad Nacional) y XV (Reformas de la Constitución). Como se observa, se ampliaron en relación al texto original de la Constitución.
- 27 El texto original de la Constitución establecía un quórum de tres cuartos.
- 28 Leyes N° 19.672, 19.742, 19.876, 20.050.
- 29 Cabe señalar que sólo en la ley de reforma constitucional de la Ley N° 19.526, fracasó el Congreso Pleno ratificatorio en la fecha original de citación (sábado 11.10.1997), por lo que hubo que citar para el día siguiente.

Con la Ley N° 20.050 se inicia el último período de procedimiento de reforma, en cuya virtud se han dictado catorce modificaciones a la Constitución.<sup>30</sup> El procedimiento que estableció esta reforma innova porque hace aplicable, supletoriamente, a los proyectos de reforma constitucional, las normas sobre formación de la ley.<sup>31</sup> También, porque suprime el Congreso Pleno ratificatorio.

En definitiva, las tres Constituciones más importantes que ha tenido nuestro país, han tenido modificaciones durante su vigencia, como se observa en el cuadro siguiente.

Constitución	Años de vigencia de la Constitución	Número de reformas
1833	91 años	12
1925	48 años	10
1980	33 años	33

Como se observa, la Constitución de 1980 es la que tiene el mayor número de reformas. Prácticamente todos los gobiernos han dictado reformas constitucionales en su período, como se observa en el cuadro siguiente:

Gobierno	Número de reformas constitucionales
Pinochet	1
Aylwin	5
Frei	7
Lagos	5
Bachelet	9
Piñera	6

Sin embargo, no todas las reformas han sido sustantivas. Algunas se refieren a ajustes de plazos electorarios o de adecuación a los cambios. Así sucede con las leyes de reforma N° 19.174 (elecciones municipales), 19.448 (elecciones concejos municipales), 20.354 (elección Presidente de la República), 20.515 (elección Presidente de la República), 20.644 (elección consejeros regionales).

También hay algunas reformas que vuelven sobre la misma materia. Existen varios ejemplos. El primero, la educación parvularia. Por Ley N° 19.634, se reconoció que el Estado debía promover la educación parvularia. Luego, por la Ley N° 20.162, se estableció que el Estado debía garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal al segundo nivel de transición. Finalmente, por la Ley N° 20.710, se consagró el financiamiento gratuito a partir del nivel medio menor y que el segundo nivel de

30 Leyes N° 20.162, 20.193, 20.245, 20.337, 20.346, 20.352, 20.354, 20.390, 20.414, 20.503, 20.515, 20.573, 20.644 y 20.710

31 El texto de la Comisión Ortúzar señalaba que se aplicaban a las reformas constitucionales las urgencias y la Comisión Mixta. El Consejo de Estado sólo hacía referencia a las urgencias. La Constitución del 25 establecía en su artículo 108, “que 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 texto vigente dispone que “en lo no previsto en este capítulo, serán aplicables a la tramitación de proyectos de reforma constitucional las normas sobre la formación de la ley” (artículo 127, inciso tercero).

transición era gratuito, siendo requisito para el ingreso a la educación básica. El segundo tiene que ver con la vacancia de Presidente, cuyas reglas fueron modificadas por las leyes N° 18.825 y 20.050. El tercero tiene que ver con la segunda vuelta, ajustada por tres leyes: la 19.643, 20.354 y 20.515. Un último ejemplo tiene que ver con el período presidencial, que ha tenido tres modificaciones, según se observa en el cuadro siguiente:

Duración	Período en que rigió	Ley de reforma
8 años <sup>33</sup>	1981-1988 <sup>34</sup>	
4 años	1990-1994 <sup>35</sup>	18.825
6 años	1994-2006	19.295 <sup>36</sup>
4 años	2006-2014	20.050

Hay que señalar que la Ley N° 18.825 modificó disposiciones del texto original de la Constitución que nunca alcanzaron a regir, porque por disposiciones transitorias, iban a regir una vez efectuado el plebiscito ratificadorio del candidato que propusiera la Junta de Gobierno, por los ocho años siguientes a 1988. Se encontraban, por tanto, en el intertanto (1981-1988) suspendidas. Por ejemplo, nunca alcanzó a regir el mecanismo de reforma original de la Constitución, establecido en los artículos 116 y siguientes. Tampoco tuvo aplicación la facultad del Presidente de la República de disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante su período presidencial, sin que pudiera ejercer esta atribución el último año de funcionamiento de ella, que establecía el artículo 32 N° 5 de la Constitución.

Asimismo, hay disposiciones introducidas por reforma a la Constitución que aún no entran en vigencia. Podemos señalar tres ejemplos. En primer lugar, la Ley N° 19.526 introdujo el artículo 121 de la Constitución, que permite que los municipios creen o supriman empleos. Pero la ley que hace operativa esta facultad, aún no se ha dictado, por lo que la facultad permanece en suspenso (disposición Décima transitoria). En segundo lugar, lo mismo sucede con el control ético de los colegios profesionales, que introdujo la Ley N° 20.050, pues tampoco se ha dictado la

32 Lo establecía el artículo 25 inciso segundo del texto original de la Constitución.

33 De acuerdo a la disposición Decimotercera transitoria de la Constitución original, el período presidencial comenzaba a regir simultáneamente con la entrada en vigencia de la Constitución. Durante este período, agregaba la disposición Decimocuarta, continuaba como Presidente de la República el General Augusto Pinochet. Al término de este período de ocho años, la Junta debía proponer por la unanimidad de sus integrantes, sujeto a la ratificación de la ciudadanía, la persona que iba a ocupar el cargo de Presidente por el período siguiente (Disposición Vigésimoséptima). El plebiscito convocado para tal efecto, en 1988, produjo la derrota del General Pinochet, aplicándose la prórroga por un año de pleno derecho del período presidencial, conforme a la disposición Vigésimonovena transitoria.

34 La Ley N° 18.825 estableció un nuevo inciso en la disposición transitoria Vigésima, que estableció este período presidencial de 4 años, sin que pudiera ser reelecto.

35 El período de cuatro años que introdujo la Ley N° 18.825 duraba sólo hasta el 11 de marzo de 1994, luego del cual volvía a regir el período de ocho años, establecido en el texto original de la Constitución. En diciembre de 1993, Eduardo Frei Ruiz-Tagle fue electo Presidente con el 57,9% de los electores. Pero, por reforma constitucional de la Ley N° 19.295, del 4 de marzo del año 1994, el período presidencial fue reducido a seis años.

ley respectiva. En tercer lugar, la Ley N° 20.390, estableció que el Presidente del Consejo Regional lo eligen los consejeros regionales por mayoría absoluta. Pero esa ley aún no ha sido dictada. En los hechos, este cargo lo asume el Intendente, como era antes de la reforma.

## II. Características de las leyes de reforma constitucional

Antes de explicar las reformas introducidas a la Carta de 1980, es necesario señalar que desde la Constitución del 33 nuestras Cartas Fundamentales han tenido artículos especiales destinados a regular las reformas a la propia Carta.<sup>36</sup>

De acuerdo al texto vigente de la Constitución, estas leyes de reforma constitucional tienen ciertas características.

En primer lugar, son aprobadas por el Congreso Nacional, quien tiene atribuido el poder constituyente (artículo 127 y siguientes),<sup>37</sup> sin perjuicio del rol del Ejecutivo.<sup>38</sup>

En segundo lugar, en cuanto a su tramitación, por de pronto, pueden tener su origen en Mensaje del Presidente de la República o en Moción (artículo 127). No hay respecto de ellas materias de iniciativa exclusiva. También tienen quórum distinto según los capítulos de la Constitución. Como ya vimos, en los capítulos I, III, VIII, XI, XII y XV, se necesita en cada Cámara la aprobación de las dos terceras partes de diputados y senadores en ejercicio. En el resto de las materias se requiere tres

36 Las Constituciones anteriores a la del 33 no tienen un sistema uniforme. Así, la de 1812, señalaba: “Artículo XXVII. Este Reglamento Constitucional se remitirá a las provincias para que lo sancionen, y se observará hasta que los pueblos hayan manifestado sus ulteriores resoluciones de un modo más solemne, como se procurará a la mayor brevedad. Se dará noticia de esta Constitución a los Gobiernos vecinos de América, y a los de España.” Por su parte, la de 1818, establecía: “Art. 5.º Estará autorizado el Senado para limitar, añadir y enmendar esta Constitución provisoria, según lo exijan las circunstancias.”. La de 1822 se limitaba a decir: “Art. 246. Las leyes fundamentales de esta Constitución no podrán variarse sin expresa orden de los pueblos, manifestada solemnemente a sus representantes.”. La de 1823, enseguida, consignaba dos disposiciones en la materia: “ART. 275. El presente Código es la Constitución permanente del Estado. El Senado por sí, ni con el voto de la Cámara Nacional, podrá derogar sus leyes o suspender su cumplimiento. ART. 276. En el caso que las circunstancias y los prolongados y, justificados conatos, manifiesten el perjuicio o inexequibilidad de alguna ley; puesta la iniciativa para su derogación, se discutirá su sanción en tres sesiones celebradas cada mes, y por tres días cada una. Pasará después en consulta a la Cámara Nacional que la discutirá en dos sesiones mensuales, y dos días cada una; y aprobada la derogación por la Cámara, se remitirá, a la confirmación de las asambleas periódicas electorales, reducida al sí o al no en sus respectivos piquetes.”. La de 1828, por último, no establecía reglas especiales.

37 Dada la eventual intervención del pueblo, a través del plebiscito, en las reformas constitucionales puede que ni el congreso ni el Presidente tengan la última palabra.

38 El Ejecutivo puede intervenir en una reforma constitucional de distintas maneras. Desde luego presentando una (artículo 127). Enseguida, presentando indicaciones a una reforma propia o a una moción (artículo 127 en relación al artículo 69), y participando en el debate (artículo 37). También vetando un proyecto de reforma aprobado por el Congreso (artículo 128). Asimismo, puede intervenir convocando a plebiscito (artículo 129). Finalmente puede hacerlo promulgando la reforma (artículo 32 número 1).

quintos.<sup>39</sup> Asimismo, se tramitan como ley en todo lo no previsto en el capítulo XV de la Constitución. Por lo mismo, caben en ellas las urgencias, las comisiones mixtas, los vetos. También no hay control preventivo obligatorio sobre estas reformas a cargo del Tribunal Constitucional (artículo 93 N° 1). Sólo hay un control preventivo facultativo (artículo 93, N° 3).<sup>40</sup>

En tercer lugar, estas leyes de reforma pueden abarcar parte de un inciso, un inciso entero, un artículo completo, un capítulo o la Constitución completa. La Constitución sólo habla de “los proyectos de reforma”.<sup>41-42</sup>

Capítulo	Quórum	Cámara	Senado
I. Bases de la Institucionalidad (artículo 1 al 9)	2/3	80	25
II. Nacionalidad y Ciudadanía (artículo 10 al 18)	3/5	72	23
III. De los derechos y deberes constitucionales (artículo 19 a 23)	2/3	80	25
IV. Gobierno (artículo 24 al 45)	3/5	72	23
V. Congreso Nacional (artículo 46 al 75)	3/5	72	23
VI. Poder Judicial (artículo 76 al 82)	3/5	72	23
VII. Ministerio Público (artículo 83 al 91)	3/5	72	23
VIII. Tribunal Constitucional (artículo 92 al 94)	2/3	80	25
IX. Justicia electoral (artículo 95 al 97)	3/5	72	23
X. Contraloría General de la República (artículo 98 a 100)	3/5	72	23
XI. Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública (artículo 101 a 105)	2/3	80	25
XII. Consejo de Seguridad Nacional (artículo 106 a 107)	2/3	80	25
XIII. Banco Central (artículo 108 al 109)	3/5	72	23
XIV. Gobierno y administración interior del Estado (artículo 110 al 126 bis)	3/5	72	23
XV. Reforma de la Constitución (artículo 127 a 129)	2/3	80	25

39 Para la naturaleza de este control, véase Silva Bascuñán, Alejandro Ob. Cit. Página 260 y ss. En síntesis, este autor postula que no hay duda de que ejerce un control procedimental (cumplimiento de trámites y de quórum) y que no puede enjuiciar el mérito de la iniciativa. Sin embargo, algunos autores han postulado ir más allá.

40 En otros países las constituciones establecen ciertos aspectos inmodificables. Por ejemplo, la Constitución alemana señala lo siguiente en su artículo 79: “No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20.”. La Constitución italiana señala en su artículo 139: “La forma republicana no puede ser objeto de revisión constitucional”. La Constitución francesa, casi en los mismos términos de la italiana, establece en su artículo 89 inciso final, que “La forma republicana de gobierno no podrá ser objeto de revisión”. El inciso anterior establece que “ningún procedimiento de revisión podrá ser iniciado, ni proseguir, si atenta contra la integridad del territorio.”.

42 En general, nuestras constituciones fueron sustituidas unas por otras sin continuidad. Es decir, no había referencia de una Constitución a otra. Excepción a esto lo hace, en primer lugar, la Constitución del 33, respecto de la de 1828, que en el preámbulo alude a que la nueva Constitución modifica, suprime o añade preceptos. Lo mismo cabe decir respecto de la Constitución del 25, que en su disposición décima transitoria señalaba lo siguiente: “La presente Reforma Constitucional empezará a regir 30 días después de su publicación en el Diario Oficial.” El texto habla de “Reforma Constitucional”; sólo que una reforma constitucional sustitutiva de la Carta anterior. La Constitución de 1980 no tiene continuidad formal con la Constitución de 1925. En su texto original no hay referencia alguna a ella.

Cosa distinta es si los textos que reemplazaron a la anterior tenían una ruptura o continuidad con este. En general, el texto nuevo se apoyó mucho en el anterior, al plantear sus nuevos énfasis. De ahí que uno encuentre normas que se remontan a las primeras constituciones. Otros aspectos, en cambio, son totalmente innovativos.

En cuarto lugar, estas leyes pueden dar lugar a un plebiscito. Este puede tener lugar si el Congreso aprueba un proyecto de reforma constitucional, el Presidente lo veta y ambas cámaras insisten en su texto original.<sup>43</sup> En este caso, el Presidente puede convocar a plebiscito 30 días después de la insistencia.<sup>44-45</sup>

Finalmente, estas leyes se caracterizan porque sus disposiciones pasan a formar parte de la Constitución y se entienden incorporadas a ésta (artículo 129, inciso final).

### III. Las reformas constitucionales introducidas a la Constitución de 1980

Para examinar brevemente las reformas constitucionales introducidas a la Carta de 1980, vamos a emplear dos criterios. Por un lado, haremos una breve descripción de los elementos procedimentales vinculados a ellas. Se hará un análisis cuantitativo. Por el otro, haremos una clasificación de estas reformas, para entender sus énfasis.

Partamos por listar todas las reformas introducidas en el período.

Gobierno	Nº	Nombre	Fecha publicación	Iniciativa
Pinochet	18.895	Modifica la Constitución Política de la República.	17.08.1989	Mensaje
Aylwin	19.055	Modifica la Constitución Política de la República.	01.04.1991	Mensaje
	19.097	Modifica la Constitución Política de la República, en materia de gobiernos regionales y administración comunal.	12.11.1991	Mensaje
	19.174	Interpreta inciso segundo de la disposición trigésima tercera transitoria de la Constitución Política de la República .	12.11.1992	Mensaje
	19.295	Modifica artículo 25 de la Constitución Política de la República.	04.03.1994	Moción
Frei	19.448	Incorpora disposición transitoria que indica a la Constitución Política de la República.	20.02.1996	Mensaje
	19.519	Crea el Ministerio Público.	16.09.1997	Mensaje
	19.526	Reforma constitucional sobre administración comunal.	17.11.1997	Mensaje
	19.541	Reforma constitucional relativa al Poder Judicial.	22.12.1997	Mensaje

43 El veto en las reformas constitucionales en el texto vigente tiene tres características. En primer lugar, se tramita como todo veto. En segundo lugar, puede ser total o parcial. En tercer lugar, puede dar origen a plebiscito. En efecto, esto sucede distinguiendo. Por una parte, si el veto es total, este es rechazado y ambas cámaras insisten por dos tercios. Por la otra, si el veto es parcial, es rechazado y ambas cámaras insisten por los dos tercios.

44 Cabe señalar que al Tribunal Constitucional le corresponde, de conformidad al artículo 93 N° 5, “resolver las cuestiones que se susciten sobre constitucionalidad con relación a la convocatoria a un plebiscito”. El requerimiento respectivo lo puede formular la Cámara de Diputados o el Senado, dentro de los diez días siguientes a la fecha de publicación del decreto que fije el día de la consulta plebiscitaria.

45 Otras constituciones contemplan un referéndum ratificatorio obligatorio. Por ejemplo, España. (Artículo 168, inciso tercero). En otras, el referéndum es facultativo, porque depende del cumplimiento de ciertos requisitos (artículo 89, Constitución francesa; artículo 138, Constitución italiana).

Gobierno	Nº	Nombre	Fecha publicación	Iniciativa
	19.597	Modifica el artículo 74 de la Constitución Política de la República (Ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales).	14.01.1999	Moción
	19.611	Establece igualdad jurídica entre hombres y mujeres.	16.06.1999	Mensaje
	19.634	Reforma la Constitución Política de la República, estableciendo el reconocimiento de la educación parvularia.	02.10.1999	Moción
	19.643	Introduce modificaciones a los artículos 26, 27 y 84 de la Constitución Política de la República, sobre calificación de la elección de Presidente de la República y Tribunal Calificador de Elecciones.	05.11.1999	Mensaje
Lagos	19.671	Reforma constitucional que modifica el artículo 117 de la Carta Fundamental, en lo relativo a la oportunidad en que han de reunirse las dos cámaras para aprobar una reforma constitucional.	29.04.2000	Moción
	19.672	Reforma constitucional que modifica el artículo 30 de la Carta Fundamental, con el fin de establecer el estatuto de los ex Presidentes de la República.	28.04.2000	Moción
	19.742	Reforma constitucional que elimina la censura cinematográfica sustituyéndola por un sistema de calificación y que consagra el derecho a la libre creación artística.	25.08.2001	Mensaje
	19.876	Reforma constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación media.	22.05.2003	Mensaje
	20.050	Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República.	26.08.2005	Mociones
Bachelet	20.162	Reforma constitucional que establece la obligatoriedad de la educación parvularia en su segundo nivel de transición.	16.02.2007	Refundidos Moción y Mensaje
	20.193	Reforma constitucional que establece los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández.	30.07.2007	Mensaje
	20.245	Reforma constitucional en virtud del cual las leyes procesales que establezcan un nuevo sistema de enjuiciamiento podrán fijar oportunidades diferentes para su entrada en vigencia en las diversas regiones del país.	10.01.2008	Mensaje
	20.337	Reforma constitucional que modifica los artículos 15 y 18 de la Carta Fundamental con el objeto de consagrar el sufragio como un derecho de los ciudadanos y su inscripción automática en los Registros Electorales.	04.04.2009	Moción
	20.346	Reforma constitucional en materia de asociacionismo municipal.	14.05.2009	Mensaje

Gobierno	N°	Nombre	Fecha publicación	Iniciativa
	20.352	Reforma constitucional que autoriza al Estado de Chile para reconocer el Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional.	30.05.2009	Mensaje
	20.354	Reforma constitucional que modifica la fecha de elección de Presidente de la República.	12.06.2009	Mensaje
	20.390	Reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional.	28.10.2009	Mensaje
	20.414	Reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del estado y calidad de la política.	04.01.2010	Mensaje
Piñera	20.503	Reforma constitucional relativo a la supervigilancia y control de armas.	27.04.2011	Moción
	20.515	Reforma constitucional para adecuar los plazos vinculados a las elecciones presidenciales.	04.07.2011	Mensaje
	20.516	Reforma constitucional que establece la obligación de otorgar defensa penal y asesoría jurídica a las personas naturales que han sido víctimas de delitos y que no pueden procurárselas por sí mismas.	11.07.2011	Moción
	20.573	Reforma constitucional sobre territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández.	06.03.2012	Mensaje
	20.644	Reforma constitucional que establece un mecanismo transitorio para la elección de consejeros regionales.	15.12.2012	Mensaje
	20.710	Reforma constitucional que establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición y crea un sistema de financiamiento gratuito desde el nivel medio menor.	11.12.2013	Mensaje

## 1. El análisis cuantitativo

En cuanto a su tramitación, se pueden destacar los siguientes datos. En primer lugar, la gran mayoría son mensajes.

Mensajes	23
Mociones	10

En segundo lugar, la gran mayoría inició su tramitación por el Senado.

Cámara de Diputados	11
Senado	22

En tercer lugar, en cuanto a sus trámites, la situación es la siguiente.<sup>46</sup>

Nº	Dos trámites <sup>48</sup>	Tres trámites	Comisión Mixta	Veto
18.895 <sup>49</sup>				
19.055	✓			
19.097	✓			
19.174	✓			
19.295	✓			
19.448		✓		
19.519		✓		
19.526		✓		
19.541		✓		
19.597		✓		✓
19.611		✓		
19.634		✓		
19.643		✓		
19.671	✓			
19.672	✓			
19.742		✓		
19.876		✓		
20.050		✓		✓
20.162			✓	
20.193	✓			
20.245		✓		
20.337		✓		
20.346		✓		
20.352	✓			
20.354	✓			
20.390			✓	
20.414			✓	✓
20.503		✓		
20.515		✓	✓	
20.516		✓		
20.573			✓	
20.644	✓			
20.710		✓		

46 Cabe señalar que hasta la Ley N° 20.050, de agosto del 2005, no cabía Comisión Mixta. Por tanto, los proyectos de reforma tenían dos o tres trámites.

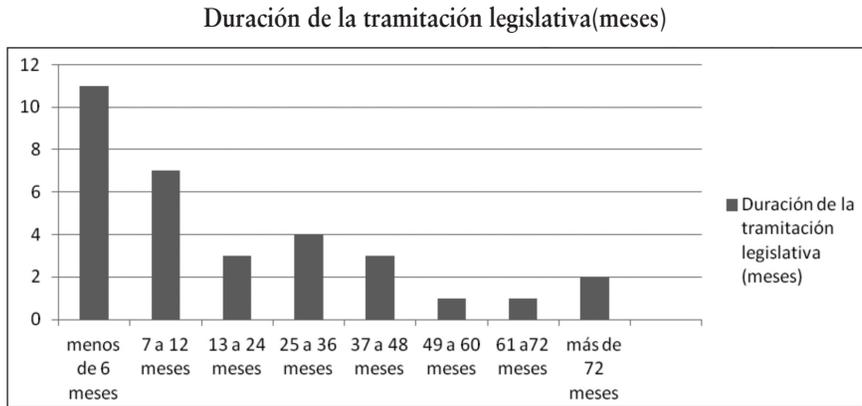
47 Cámara y Senado o Senado y Cámara.

48 Esta reforma se tramitó bajo la Junta de Gobierno. Por lo tanto, no se aplican las categorías de las leyes en democracia, con Congreso Nacional. Pero como ya se indicó, tuvo plebiscito.

En datos consolidados, el cuadro anterior se resume en lo siguiente:<sup>49</sup>

Con dos trámites	10
Con tres trámites	18
Comisión Mixta	5
Veto	3

En cuarto lugar, la duración de la tramitación legislativa, medida en meses, se observa en el cuadro siguiente:



En quinto lugar, cada ley de reforma introdujo una cantidad variable de reformas a la Constitución. El número específico se observa en el cuadro siguiente:

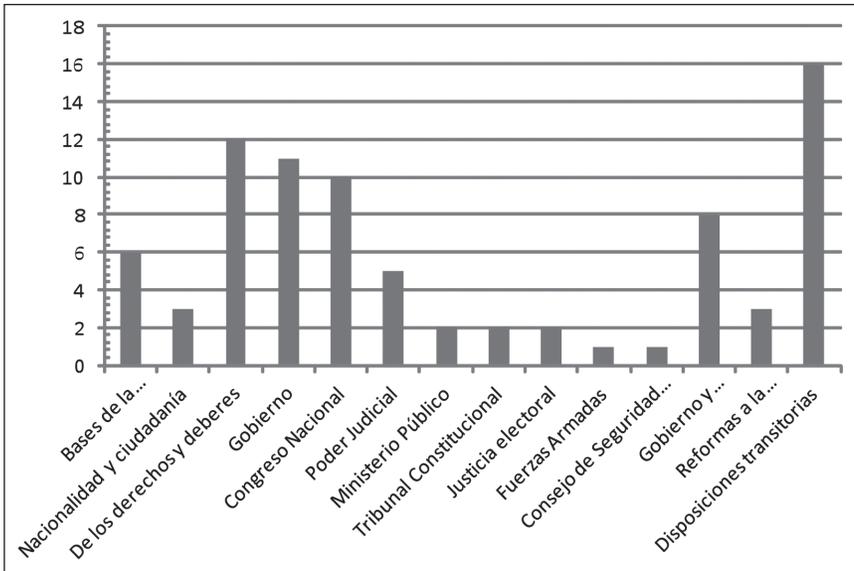
Nº	Número de reformas
18.895	54
19.055	4
19.097	18
19.174	1
19.295	1
19.448	1
19.519	10
19.526	5
19.541	8
19.597	1
19.611	1
19.634	1
19.643	4
19.671	1
19.672	1
19.742	2

49 Es interesante que las discrepancias internas del Congreso, resueltas vía Comisión Mixta, o del Congreso con el Ejecutivo, resueltas vía veto sean pocas.

N°	Número de reformas
19.876	1
20.050	61
20.162	2
20.193	2
20.245	1
20.337	3
20.346	1
20.352	1
20.354	4
20.390	11
20.414	5
20.503	1
20.515	7
20.516	2
20.573	1
20.644	1
20.710	2

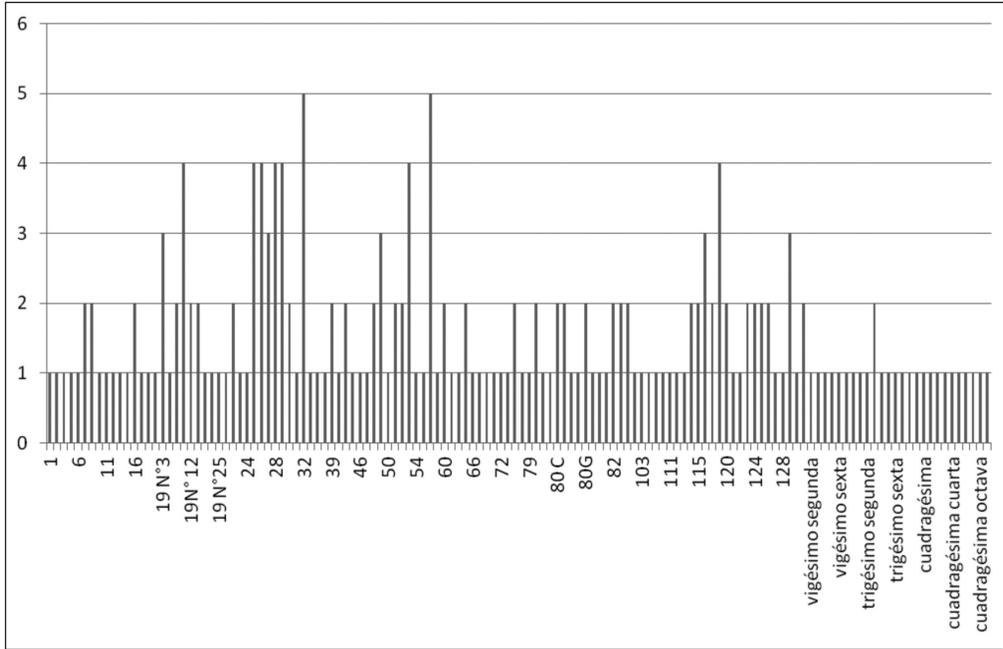
En el cuadro siguiente se pueden apreciar los capítulos de la Constitución que han sido modificados por las 33 reformas.

Número de modificaciones por capítulo



Si las modificaciones se examinan por artículos, el cuadro es el siguiente:

**Número de modificaciones por artículo**



## 2. La clasificación de las reformas

Una manera simple de clasificar las reformas constitucionales del período es distinguirlas de la siguiente manera. En primer lugar, se encuentran las modificaciones en materia de derechos fundamentales; y aquellas que afectan a los distintos órganos que establece la Constitución.

En relación a los derechos fundamentales, cabe resaltar las siguientes reformas.

Ley de reforma	Disposición constitucional afectada	Materia
18.825/1989 <sup>51</sup>	Artículo 5°	Se establece que el ejercicio de la soberanía reconoce como límites el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, y el deber de los órganos del Estado de respetar y promover tales derechos.
19.611/1999	Artículo 19 N° 2	Igualdad entre hombres y mujeres.
19.634/1999	Artículo 19 N° 10	El Estado promoverá la educación parvularia.
19.742/2001	Artículo 19 N° 12	Elimina la censura cinematográfica e incorpora el derecho de crear y difundir las artes.
18.876/2003	Artículo 19 N° 10	Obligatoriedad y gratuidad de la educación media.
20.050/2005 <sup>52</sup>	Artículo 19 N° 3	El Tribunal que juzga a una persona debe hallarse establecido con anterioridad a la perpetración del hecho.
	Artículo 19 N° 4	En relación a la vida privada, se suprime el respeto y al protección de la vida pública y se suprime el delito de difamación.
	Artículo 19 N° 7	Se regula la libertad provisional, estableciéndose sus causales.
	Artículo 19 N° 16	Establece la tuición ética de los colegios profesionales.
	Artículo 20	Flexibiliza el recurso de protección, pues ya no necesita que el acto sea arbitrario o ilegal, sino que basta que sea ilegal.
	Artículo 39 y siguientes	Regula los estados de excepción, su declaración y estableciendo los derechos que pueden ser afectados y la impugnación de las medidas que pueden dictarse bajo su vigencia.
20.162/2007	Artículo 19 N° 10	Obligatoriedad de la enseñanza parvularia en su segundo nivel de transición.
20.516/2011	Artículo 19 N° 3	Obliga que la ley establezca que las personas naturales víctimas de delito dispongan de asesoría y defensa jurídica gratuitas.
20.710/2013	Artículo 19 N° 10	Financiamiento gratuito para la enseñanza parvularia desde el nivel medio inferior, siendo requisito para el ingreso a la educación básica.

50 Sobre esta reforma constitucional hay dos textos de consulta. Véase Andrade, Carlos; Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980. Segunda edición actualizada, Editorial Jurídica, Santiago, 2002. También Geisse; Francisco y Ramírez, José Antonio; La Reforma Constitucional; Ediciones ChileAmérica; Santiago, 1989.

51 Sobre esta reforma hay tres textos de consulta. En primer lugar, Pfeffer, Emilio; Reformas Constitucionales 2005, Editorial Jurídica; Santiago, 2005. En segundo lugar, Nogueira, Humberto; La Constitución Reformada de 2005; Editorial Librotecnia; Santiago, 2205. En tercer lugar, Zuñiga Urbina, Francisco; Reforma constitucional; Editorial Lexis Nexis, Santiago 2005.

Un apartado de estas reformas en materia de derechos, son las que tienen que ver con la ciudadanía y la nacionalidad. En materia de ciudadanía, las modificaciones se concentran en tres leyes de reforma.

Ley de reforma	Materia
18.825/1989	Regula los efectos de abusar del pluralismo político, pues la suspensión del derecho a sufragio que declara el Tribunal Constitucional, deja de ser de diez años, acortándose a cinco, precisándose que dicha suspensión es el único efecto de esta declaración.
20.050/2005	Condiciona la calidad de ciudadano de los chilenos hijos de padre o madre chilenos nacidos en el extranjero y de los que obtuvieren carta de nacionalización por ley, a que se avecinden en Chile por más de un año.
	Estipula que la nacionalidad se pierde por condena por delitos relativos al tráfico de estupefacientes y que hubieren merecido una pena aflictiva.
	Consagra que los que hubieren perdido la nacionalidad por condena a pena aflictiva, la recuperan una vez extinguida su responsabilidad penal, sin que se requiera la rehabilitación del Senado.
20.337/2009	Establece la voluntariedad del sufragio.

Respecto de la nacionalidad, las reformas se concentran en una ley: la 20.050. Esta se resume a lo siguiente.

Ley de reforma	Materia
20.050/2005	Exige que para que puedan ser chilenos, los hijos de padre o madre nacidos en el extranjero, es necesario que alguno de sus ascendientes tenga la nacionalidad chilena por haber nacido en Chile o por obtener carta de nacionalización o nacionalidad por gracia, pero no se exige que se avecinden por más de un año en Chile.
	A los extranjeros que tuvieren carta de nacionalización, no se les exige renunciar expresamente a su nacionalidad anterior.
	La nacionalidad chilena ya no se pierde por la mera nacionalización en país extranjero, pues se exige expresamente la renuncia voluntaria manifestada ante autoridad chilena competente. Como consecuencia de ello, se suprime la excepción de que la nacionalización en país extranjero no generaba la pérdida de la nacionalidad chilena si esa decisión estaba basada como condición de permanencia o de igualdad con los nacionales del respectivo país.
	Suprime la causal de pérdida de nacionalidad consistente en la sentencia judicial condenatoria por delitos contra la dignidad de la patria o los intereses esenciales y permanentes del Estado.

En relación a los órganos, hay que distinguir las reformas que afectaron al Presidente de la República, al Congreso Nacional, al Poder Judicial, al Tribunal Constitucional, al Contralor, a la Justicia Electoral, a las Fuerzas Armadas.

Respecto del Presidente de la República, las principales reformas constitucionales que lo afectaron, son las siguientes:

Ley de reforma	Materia
18.825/1989	Regula la vacancia y establece un periodo presidencial de cuatro años, entre 1990-1994.
19.295/1994	Establece el período presidencial de seis años.
19.541/1997	Reduce la facultad del presidente de nombrar los Ministros de la Corte Suprema. Se debe proponer al Senado un nombre de una quina que haga la Corte Suprema.
19.643/1999	Regula la segunda vuelta y la calificación de la elección del Presidente de la República por el Tribunal Calificador de Elecciones.
19.672/2000	Crea la calidad jurídica de ex Presidente.
20.050/2005	Precisa requisitos para ser electo.
	Acorta el período presidencial a 4 años.
	Regula situación de muerte de candidatos y de impedimento para asumir del Presidente electo.
	Regula la vacancia de Presidente.
	Suprime la facultad de convocar a legislatura extraordinaria de sesiones.
	Queda sometido a mayor fiscalización de la Cámara de Diputados.
	Debe informar más al Congreso Nacional en materia de tratados.
20.534/2009	Fija día de la segunda vuelta y establece que el Congreso Pleno debe tomar conocimiento de la proclamación del Tribunal Calificador de Elecciones el mismo día en que cesa el Presidente saliente.

En relación al Congreso Nacional, las reformas que lo afectaron están concentradas en dos normas: la Ley N° 18.825 y la 20.050.

Ley de reforma	Materia
18.825/1989	Permitió que en ciertas regiones existiera más de una circunscripción para elegir senadores.
	Estableció que en caso de vacantes, ocupaba el cargo el compañero de lista.
	Elimina la prohibición para que el Senado destine sesiones especiales para discutir asuntos de interés nacional.
	Derogó la facultad del Presidente de la República de disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante el período.
20.050/2005	Suprime los senadores designados
	Disminuye la edad para ser electo senador.
	Establece que la vacante de un parlamentario la provee el partido al que pertenecía el que fue elegido.
	Fortalece facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, ampliando sus instrumentos y regulando las comisiones investigadoras.
	Fortalece el rol del Congreso Nacional en materia de tratados.
	Elimina el distingo entre legislatura ordinaria y extraordinaria
	Permite la renuncia de un parlamentario por enfermedad grave calificada por el Tribunal Constitucional.
	Obliga a Ministros a concurrir a sesiones de Cámara y Senado que éstas convoquen para discutir asuntos de sus carteras.

Enseguida, otras reformas impactaron en el Poder Judicial. Las principales son las siguientes:

Ley de reforma	Materia
19.519/1997	Crea el Ministerio Público. <sup>53</sup>
19.541/1997	Aumenta de 17 a 21 los miembros de la Corte Suprema
	Permite que 5 de los Ministros de la Corte Suprema sean externos.
	Establece la participación tripartita de la Corte Suprema, del Presidente de la República y del Senado, para la asignación de los Ministros de la Suprema.
	Establece la jubilación obligatoria de los Ministros de la Corte Suprema a los 75 años.
19.597/1999	Reguló la consulta que debe hacer el Congreso Nacional a la Corte Suprema respecto del establecimiento, modificación o derogación de la ley orgánica constitucional que afecte las atribuciones y competencias de los tribunales.
20.050/2005	Se elimina la facultad de la Corte Suprema de inaplicar leyes, pasando esta facultad al Tribunal Constitucional.
20.245/2008	Permite la entrada en vigencia diferenciada de las leyes procesales.

Por otra parte, también hubo reformas que afectaron al Tribunal Constitucional. Todas estas se encuentran contenidas en la Ley N° 20.050.

Ley de reforma	Materia
20.050/2005	Aumentó el número de Ministros de 7 a 10.
	Cambió su forma de designación: 4 los designa el Congreso, 3 el Presidente de la República y 3 la Corte Suprema.
	Amplió sus competencias. Puede controlar auto-acordados; ejercer la inaplicabilidad de las leyes, declarar la inconstitucionalidad de un precepto legal previamente declarado inaplicable, ejercer el control preventivo de disposiciones de un tratado que aborden materias propias de ley orgánica constitucional.

Otro organismo afectado por las reformas, fue el Contralor General de la República. Al igual que el Tribunal Constitucional, el cambio se hizo en la Ley N° 20.050.

Ley de reforma	Materia
20.050/2005	Establece una duración de 8 años en el cargo.
	Su nombramiento requiere una propuesta del Presidente y acuerdo del senado por 3/5
	Para ser designado, se requiere ser abogado, tener 40 años y 10 años de título profesional.
	Debe cesar en su cargo al cumplir 75 años de edad.

52 Se ubica aquí la creación del Ministerio Público, toda vez que la labor de investigación de los hechos constitutivos de delito que se le asigna, en el modelo antiguo procesal penal, era llevado por el juez penal. Los tribunales penales pierden esa facultad y se escinden en juzgados de garantía y tribunales orales en lo penal.

También fue impactada por las reformas, la justicia electoral. Las leyes que la afectaron fueron dos:

Ley de reforma	Materia
19.097/1991	Fija competencia de los tribunales electorales regionales y permite apelación para ante el Tribunal Calificador.
19.643/1999	Establece su actual integración: 4 Ministros de la Corte Suprema y un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado, designado por la Corte Suprema.
	Fija un plazo de 15 días para la calificación de la elección presidencial.

Finalmente, importantes reformas afectaron a las Fuerzas Armadas. Estas fueron establecidas en tres leyes de reforma: la 18.825, la 20.050 y la 20.503.

Ley de reforma	Materia
18.825/1989	Cambia el rol del Consejo de Seguridad Nacional de “representar” a “hacer presente” su opinión frente a un hecho, acto o materia que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional.
19.097/1991	Termina con representantes de cada una de las instituciones de cada una de las Fuerzas Armadas y de Carabineros, en el consejo regional de desarrollo.
20.050/2005	Termina con la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y del Director de Carabineros, quienes pueden ser llamados a retiro antes de completar su período respectivo, por decreto supremo fundado e informando previamente a la Cámara de Diputados y al Senado.
	Disminuye el rol del Consejo de Seguridad Nacional: no designa miembros del Tribunal Constitucional, no puede autoconvocarse, no interviene en la declaración de los estados de excepción.
	Termina con el rol de garantes del orden institucional de las Fuerzas Armadas.
	La Corte Suprema pasa a tener la superintendencia de los tribunales militares en tiempos de guerra.
20.503/2011	Faculta a la ley para definir el órgano que ejercerá la supervigilancia y el control de las armas.

Una segunda manera de clasificar las reformas, es dirigiendo la mirada hacia el gobierno y la administración local y no tanto a los órganos nacionales. A nivel municipal y regional, la Constitución ha sido sustantivamente reformada. El resumen de estas reformas, se puede ver en el cuadro siguiente.

Ley de reforma	Materia
18.825/1989	Permite el plebiscito municipal.
19.097/1991	A nivel regional: <sup>54</sup> - Crea el Consejo Regional, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de administrar la región, y entrega al intendente la función de gobernar la región. El Consejo Regional se compone de consejeros elegidos indirectamente, vía concejales. - Reconoce las inversiones sectoriales de asignación regional y los convenios plurianuales de programación. - Permite los tributos con afectación local. - Consagra la obligación del desarrollo armónico y equitativo entre las regiones.
	A nivel municipal: - Abre paso a la elección directa del Consejo y, por esta vía, a la del alcalde. <sup>55</sup> - Consagra la autonomía municipal para administrar finanzas. - Permite que los municipios se asocien entre sí.
	Consagra que los órganos de la administración del Estado deben descentralizarse o desconcentrarse.
19.526/1997	Hace desaparecer la referencia de la Constitución a los consejos económicos y sociales comunales.
	Regula la iniciativa del plebiscito comunal.
	Permite que servicios públicos regionales transfieran competencias a los municipios.
	Permite que municipios creen o supriman empleos y fijen remuneraciones.
20.193/2007	Crea los territorios especiales de Isla de Pascua y del Archipiélago de Juan Fernández.
20.346/2009	Da a las asociaciones municipales personalidad jurídica.
20.390/2009	Permite la elección directa de consejeros regionales.
	Determina que sea el consejo regional el que elija su presidente.
	Faculta a la ley regular las transferencias de competencias a los gobiernos regionales y los convenios anuales o plurianuales de programación.
20.050/2005	Establece que crear, suprimir y denominar regiones, provincias y comunas, modificar sus límites y fijar las capitales de regiones y provincias, es materia de ley orgánica constitucional.
	Establece que los órganos del Estado deben promover el fortalecimiento de la regionalización del país.
	Consagra que los órganos del Estado deben promover el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.
20.573/2012	Faculta a restringir la residencia, permanencia y traslado a territorios especiales.

53 El modelo original de la Constitución de 1980 concentraba en el intendente el gobierno y la administración regional. Había un consejo regional de desarrollo presidido por el intendente, e integrado por los gobernadores, por un representante de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile, y por miembros designados por los principales organismos públicos y privados que ejerzan actividades en la región. El sector privado debía tener representación mayoritaria en dicho consejo (artículo 101).

54 Recordemos que de acuerdo al texto original de la Constitución (artículo 108), el alcalde era designado por el consejo regional de desarrollo respectivo, a propuesta en terna del concejo municipal. Y el Presidente de la

Una tercera clasificación es resaltar las reformas que han apuntado a mejorar lo que puede denominarse “la calidad de la política”. En esta línea, se agrupan las siguientes reformas:

Ley de reforma	Materia
18.825/1989	Supresión del pluralismo restringido
19.097/1991 20.390/2009	Permite la elección de las autoridades locales.
20.050/2005	Suprime los senadores designados
	Elimina el rol de garante de las Fuerzas Armadas
	Introduce el principio de probidad y de publicidad de todos los órganos del Estado.
20.337/2009	Consagra la inscripción automática y el voto voluntario.
	Establece el financiamiento público de las campañas y el límite y control del gasto electoral.
20.414/2010	Consagra las primarias
	Establece la obligación de la declaración de intereses y patrimonio
	Establece el fideicomiso para ciertas autoridades.

#### IV. Balance final

Después de este apretado resumen y ordenación de las 33 reformas que ha sufrido nuestra Carta Fundamental, es necesario hacer unos comentarios finales.

El primero de ellos es que resulta curiosa la cantidad de reformas. La Constitución en su texto original parecía inmodificable, por lo complejo de su procedimiento de reforma. Después, fueron obstáculos los altos quórum, la influencia decisiva que tenían los senadores no electos, y la falta de consenso sobre las reformas que se proponían. A pesar de todo eso, la Constitución ha sido modificada más que ninguna otra en nuestra historia constitucional. Ello ha obligado a procesos intensos de negociación política y generó demora en su aprobación.<sup>55</sup>

República podía designar directamente a ciertos alcaldes. Luego de la modificación de la Ley N° 19.097 y de su complemento, la 19.130, entre 1992 y 1996, era proclamado alcalde el concejal más votado que contara con al menos un 35% de los votos válidamente emitidos, siempre que integrara la lista más votada. Producto de la Ley N° 19.452, entre 1996 y el año 2001, era electo alcalde el candidato a concejal que obtuviera la primera mayoría y que perteneciera a la lista o pacto que contara con al menos el 35% de los votos. A contar del año 2001, por la Ley N° 19.737, el alcalde es elegido por sufragio universal, en votación conjunta y cédula separada de la de concejales, resultando electo el que obtenga la mayor cantidad de sufragios.

55 La historia de la Ley N° 20.050 es particularmente gráfica. Su punto de partida está en todas aquellas reformas que el Gobierno militar no quiso incorporar en la Ley N° 18.825., plebiscitada en 1989. Cuando la Concertación llegó al poder, quiso materializar las reformas pendientes. El gobierno de Aylwin mandó un paquete de reformas. Frei hizo lo propio y mandó cinco paquetes de reformas. Sólo en 2005, después de cinco años de diálogo, análisis y discusión, y después de 20 años de planteadas, se aprobó la Ley N° 20.050. En esta ley hubo asuntos que quedaron pendientes, como el cambio al sistema binominal. Este se fue a una disposición transitoria (la Vigésimotercera) en que se establece que el sistema queda en una ley orgánica; pero una ley orgánica especial, porque se modifica no por los 4/7, sino por los 3/5.

En segundo lugar, no todas las reformas que la Carta Fundamental ha soportado son relevantes. Hay algunas que tienen que ver con aspectos secundarios. Sin embargo, la relevancia no tiene que ver con el número de modificaciones. Lo que pasa es que hay dos que son masivas y significativas (Ley N° 18.825 y la 20.050). Pero hay otras breves y muy significativas, como la que consagra que hombres y mujeres son iguales ante la ley (Ley N° 19.611). En todo caso, se trata de modificaciones parciales.

En tercer lugar, las reformas obedecieron a distintas razones. Muchas de ellas, originadas en Mensajes, tenían como antecedente el programa que llevó a cabo cada Presidente al gobierno. Otras, fueron producto de coyunturas.<sup>56</sup> También hubo reformas que obedecieron a nuevas demandas de la sociedad, como las normas sobre probidad, transparencia, declaraciones de patrimonio e intereses. Asimismo, algunas reformas fueron producto de la inserción internacional de Chile. Por ejemplo, la Ley N° 19.742, que derogó la censura cinematográfica, fue producto de una condena de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por la decisión de censurar la película *La última tentación de Cristo*. Lo mismo sucede con la Ley N° 20.352, que autorizó a Chile a reconocer el Estatuto de la Corte Penal Internacional. Además, otras reformas buscaron hacerse cargo de fallos previos del Tribunal Constitucional, que habían objetado ciertas decisiones legislativas.<sup>57</sup>

En cuarto lugar, no todas las reformas han sido percibidas por la ciudadanía. Hay muchas razones que explican lo anterior. Por ejemplo, varias reformas afectan a órganos o procedimientos de toma de decisiones, que no impactan en la vida de las personas de modo directo; también, porque han requerido leyes complementarias; además, algunas reformas toman tiempo en rendir frutos. No obstante, algunas reformas han iniciado procesos culturales. En esta categoría se encuentra, a mi juicio, la que estableció la igualdad de hombres y mujeres (Ley N° 19.611), la que consagró el voto voluntario (Ley N° 20.337); la que ha permitido la elección de las autoridades locales (Ley N° 19.097 y 20.390). Y la que estable el principio de publicidad en la actuación de los órganos del Estado (Ley N° 20.050).

Finalmente, resulta difícil reconocer en la actual Constitución aquella plebiscitada en 1980. Aspectos medulares en su estructura han sido cambiados, en las más diversas áreas. Muchos de los aspectos que no han sido tocados en estos 33 años, comienzan a estar en el debate público. Pero éste no puede hacerse sólo con visión de futuro, sino también con análisis y meditación de todas las reformas introducidas en este período.

56 Por ejemplo, el estatuto de los ex presidentes (Ley N° 19.672) fue una manera de que Pinochet pudiera abandonar el Senado, luego de su arresto en Londres. Por su parte, la Ley N° 20.644, que prorrogó el mandato de los Consejeros regionales, fue necesaria para ajustar el mandato a las elecciones de parlamentarios y Presidente de la República el 2013, toda vez que ahora eran electos directamente por la ciudadanía.

57 En esta situación se encuentran dos reformas. Por una parte, la Ley N° 20.352, que permitió la suscripción del Estatuto de la Corte Penal Internacional. La STC 346/2002, había exigido reforma constitucional para tal efecto. Por la otra, se encuentra la Ley N° 20.414. El Tribunal Constitucional había objetado que por ley se pudieran regular las primarias (STC 279/98). También la declaración pública de patrimonio (STC 460/2005). Esta ley permitió a la ley regular las primarias y consagró dicha declaración pública de patrimonio y de intereses.

