

b) VETOS A LA REFORMA CONSTITUCIONAL: PLEBISCITO Y NO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

GUILLERMO BRUNA CONTRERAS

Profesor de Teoría Política y Derecho Constitucional
de la Universidad Católica de Chile

Tanto el Presidente de la República como su Ministro de Justicia y algunos personeros de Gobierno han anunciado que el proyecto de reforma a la Constitución sobre las "Áreas de la Economía" será objeto de vetos.

Han agregado que si el Congreso no acepta las observaciones del Presidente, este recurrirá al Tribunal Constitucional y no al plebiscito.

Sostienen que el Congreso requeriría en cada una de sus ramas de los dos tercios de sus miembros para imponer su criterio frente al Ejecutivo, y que en caso de discrepancias el Tribunal Constitucional estaría llamado a dirimirlos.

Por su parte, miembros del Congreso y de partidos políticos de oposición han declarado su abierta contradicción con la tesis del Ejecutivo, arguyendo que basta la mayoría de diputados y senadores en ejercicio para rechazar los vetos y que si el Presidente desea hacer primar sus observaciones debe consultar a la ciudadanía mediante un plebiscito. Además, niegan toda competencia en esta materia al Tribunal Constitucional, por cuanto sería el plebiscito la herramienta prevista en nuestro ordenamiento jurídico para dirimir la discrepancia entre Presidente y Congreso.

Reforma de la Constitución. El capítulo X de la Constitución que contiene los artículos 108, 109 y 110 se refiere a esta materia. De su estudio y de normas aplicables al procedimiento podemos deducir en síntesis lo siguiente:

a) El proyecto de Reforma de la Constitución "no es un proyecto de ley", sólo se somete a su "tramitación", con las excepciones que se indican. No son lo mismo y no pueden confundirse ni identificarse, de lo contrario, estos artículos y hasta el capítulo estarían de sobra.

b) Los quórum para aprobar el proyecto de reforma son distintos a los necesarios para aprobar un proyecto de ley. Se exige en

cada Cámara el voto conforme de la mayoría de diputados y senadores en ejercicio, y no la mayoría de diputados y senadores presentes. Primera y notoria diferencia.

c) No puede prevalecer el criterio de una Cámara frente a la otra, como en un proyecto de ley, en que dos tercios de una Cámara pueden predominar sobre la simple mayoría de la otra. Ambas deben estar de acuerdo en el proyecto de reforma.

d) Aprobado el proyecto por cada Cámara, se reúnen en Congreso Pleno para votar el proyecto sin mayor debate y después de aprobado se envía al Presidente de la República para su sanción o veto.

e) El Presidente no puede rechazar totalmente el proyecto. Sólo puede proponer "modificaciones o correcciones" o "reiterar ideas contenidas en indicaciones válidamente formuladas por el propio Presidente de la República" en el curso de la tramitación del proyecto.

f) El Congreso para aprobar estas observaciones necesita el mismo quórum de la mayoría de los diputados y senadores en ejercicio; en caso contrario, se entienden rechazadas.

g) Si el Congreso rechaza total o parcialmente las observaciones del Presidente, sin que aquél necesite de un trámite especial de insistencia en su proyecto aprobado, S. E. puede consultar a los ciudadanos mediante un plebiscito. Lo que en éste se resuelva, será la última palabra. Así lo dice, además, el inciso 5° del artículo 109, cuando dispone que el Tribunal Calificador de Elecciones comunicará siempre al Presidente de la República el resultado del plebiscito, llegando a decir que "si la ciudadanía rechazare las observaciones del Presidente de la República, . . . éste promulgará . . . el proyecto aprobado por el Congreso Pleno". Esto significa que si no hay acuerdo entre Presidente y Congreso, no hay "insistencia" y no prima la opinión de ninguno de ellos obligadamente, pues el Presidente puede someter sus observaciones a conocimiento del electorado, el que resolverá en definitiva.

Actitudes posibles del Presidente de la República. Explicado el procedimiento de Reforma de la Constitución con sus diferencias de tramitación frente a un proyecto de ley, resulta fácil señalar cuáles son las actitudes que el Presidente Allende puede legítimamente adoptar frente al Proyecto de Reforma que ha aprobado el Congreso Pleno, y que le ha sido comunicado oficialmente:

Según los artículos 108 incisos 6°, 52 y 53 de la Constitución, puede:

a) Aprobarlo y disponer su promulgación;

b) Desaprobarlo y devolverlo al Senado con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días, contados desde que le fue comunicado.

Si, como lo ha dicho, opta por este último sistema, podrá:

- a) Suprimir parcialmente uno o más artículos, o partes de ellos;
- b) Sustituirlos con textos nuevos que se refieran a las mismas ideas aprobadas;
- c) Adicionarlo con ideas que él mismo hubiere planteado válidamente durante la tramitación del proyecto.

No podría hacer lo siguiente:

- a) Suprimir totalmente el proyecto;
- b) Proponer sustituciones que se aparten de las ideas aprobadas;
- c) Proponer adiciones de ideas que él no hubiese planteado personalmente durante la tramitación del proyecto, o que, habiéndolo hecho, no lo hubieren sido en forma válida.

Actitud del Congreso Nacional. A su vez, ¿qué puede hacer el Congreso frente al veto del Presidente?

a) Puede aprobar sus observaciones con el mismo quórum exigido por el inciso 2º del artículo 108 de la Constitución, es decir, con el voto conforme en cada Cámara de la mayoría de los diputados o senadores en ejercicio;

b) Declarar inadmisibles las observaciones de acuerdo a sus reglamentos internos, si fueren hechas con extralimitación de las facultades del Presidente, que antes hemos señalado;

c) Rechazar las observaciones que válidamente presente el Presidente, total o parcialmente. Se entenderán rechazadas simplemente cuando no se reúna el quórum necesario para aprobarlo, o sea, cuando no tengan en su favor la mayoría de diputados y senadores en ejercicio, en cada Cámara. En este caso no existe la llamada "insistencia" del Congreso frente al Presidente de la República, con los votos de los dos tercios de los diputados y senadores. La discrepancia se soluciona haciendo primar la voluntad no del Presidente ni del Congreso, sino la del electorado, al cual se puede consultar mediante un plebiscito, hecho que diferencia enormemente la tramitación de un proyecto de reforma al de un proyecto de ley, en el cual nunca puede llegarse al plebiscito.

Hasta la reforma de 1970 el plebiscito sólo procedía en caso de que el Presidente vetare un proyecto sobre Reforma de la Constitución,

y el Congreso rechazare el veto e insistiere por los dos tercios. Desde entonces esta exigencia desapareció. Ello indica claramente que ahora no es necesario este distinto quórum, pues de serlo se habría mantenido la redacción. A esta razón de texto y de lógica, deben añadirse dos argumentos más: uno es el Primer Informe de la Comisión de Constitución del Senado, que elaboró el texto que tanto la Sala como la Cámara y finalmente el Congreso Pleno aprobaron, casi sin variaciones (Boletín N° 24.120); dos, lo dicho por el Asesor Jurídico del Ministro de Justicia en la Reforma de 1970, profesor Guillermo Piedrabuena, en su obra "La Reforma Constitucional" (Ediciones Encina Limitada, 1970, página 130): "Con la nueva exigencia de que el veto debe ser aprobado por la mayoría en ejercicio de las dos Cámaras, se evita todo riesgo que, mediante el voto de una minoría en el Congreso, el Presidente pueda imponer su criterio para impedir una Reforma Constitucional, a menos que convoque a plebiscito y salga triunfante".

Plebiscito. Como lo hemos adelantado, no se exigen quórum especiales para que un Poder se imponga al otro, sino que se faculta al Presidente para que, si sus observaciones fueren total o parcialmente rechazadas —no dice insistidas— consulte a la ciudadanía en un plebiscito. La ciudadanía, que es el pueblo elector, el soberano, depositario y titular primero del Poder, dirimirá esta discrepancia. ¿Por qué él? Por ser justamente el dueño del Poder, quien simplemente ha delegado en el Presidente y en el Congreso Nacional el ejercicio de la soberanía, y por tanto se reserva ser el juez final en el caso de que sus mandatarios no actúen de acuerdo. Además, porque siguiendo la tendencia mundial, que nadie puede desmentir ni desconocer, se quiere hacer participar más activamente al pueblo en las decisiones más importantes del país, y se juzga que ésta es una de ellas.

Tribunal Constitucional. Fue creado en 1970 principalmente para dirimir conflictos jurídicos —no políticos— entre distintos órganos.

Hasta el momento no hay un conflicto jurídico planteado entre Presidente y Congreso respecto del proyecto de reforma, por lo cual ningún rol ha correspondido a este Tribunal. Para darle competencia habría, pues, que producir un conflicto de esta naturaleza.

Según la letra a) del artículo 78 b) de la Constitución, el Tribunal está llamado a "Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso".

Para juzgar si el Tribunal tendría competencia en un eventual conflicto entre el Presidente y el Congreso es menester imaginar en qué consistiría este conflicto. Conocidas las declaraciones del Presi-

dente, del Ministro de Justicia y de otros miembros del Gobierno, puede pensarse que él se genere de dos maneras, en el orden procesal: a) discutir cuál es el quórum que necesitaría el Congreso Nacional para rechazar las observaciones del Presidente y para determinar cuál es el texto en definitiva aprobado; y b) plantear en las observaciones textos o ideas que sobrepasen las facultades que la Constitución otorga al Presidente.

Hemos señalado ya que al Congreso le basta para rechazar el veto la mayoría de los diputados y de los senadores en ejercicio, sin que se requiera un nuevo trámite o votación de insistencia, pues ella no existe en materia de Reforma Constitucional, siendo el pueblo el juez soberano si se le consulta. Hemos señalado también, a nuestro juicio claramente, cuáles son las facultades y las limitaciones que tiene el Presidente en materia de vetos.

Pero si en definitiva el Presidente insistiere en requerir la intervención del Tribunal Constitucional, creemos que éste carece de toda competencia en esta materia. Ello por lo que a continuación señalaremos:

a) El Proyecto de Reforma de la Constitución "no es un proyecto de ley". Sólo se le parece en que se tramita como tal, salvo las excepciones que la Constitución señala. Dentro del concepto de "tramitación" no puede involucrarse la eventual reclamación ante el Tribunal. En seguida, el Tribunal tiene las atribuciones que la Constitución le señala, y no pueden agregársele otras ni aun por interpretación analógica. Como hemos visto, puede conocer de "reclamaciones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley y de los tratados...". Si no es proyecto de ley, no cabe dentro de la competencia del Tribunal. Tampoco es tratado, por lo cual debe llegarse a la misma conclusión. Pero en este aspecto es útil ahondar: el tratado tiene en el Congreso los mismos trámites que una ley (artículo 43 de la Constitución); si la interpretación de "proyectos de ley" fuere amplia, habría incluido también a los tratados, pero si éstos han debido ser mencionados expresamente es porque la interpretación debe ser restringida y limitada sólo a los verdaderos proyectos de ley, y no a aquellos que "sólo se tramitan como tales". En conclusión, los proyectos de reforma de la Constitución y los proyectos de acuerdo del Congreso Nacional, que no sean "tratados", escapan de la competencia del Tribunal.

b) Una razón procesal nos mueve también a pensar que no estuvo jamás en la mente del Constituyente Reformador que el Tribunal tuviera competencia en esta materia. Es la siguiente: para llamar a plebiscito el Presidente tiene un plazo fatal de 30 días contado desde que el Congreso Pleno, o cualquiera de las ramas del Con-

greso, en cualquier trámite, rechacen un proyecto de Reforma, o desde que sus observaciones sean rechazadas total o parcialmente. No se habla nunca de un plazo que se cuente desde que el Tribunal se pronuncie. Además, si el Presidente recurre al Tribunal, éste puede darse un plazo para fallar el reclamo de hasta 20 días, lo cual significa un entorpecimiento con el transcurso del plazo para llamar a plebiscito, hecho no previsto ni menos resuelto en la Constitución.

Todo lo anterior nos lleva al convencimiento de que el Tribunal nada debe hacer en estas materias y que el único árbitro posible en un eventual conflicto entre Presidente y Congreso Nacional sobre este proyecto, debe ser la ciudadanía, consultada en un plebiscito.

Santiago, 29 - II - 1972.