

e) OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y REFORMA CONSTITUCIONAL.

JAIME NAVARRETE,

Prof. de la Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile.

La Constitución establece que el proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso Pleno puede ser observado por el Presidente (Art. 108, inc. 6). Para que las observaciones del Presidente sean aprobadas es necesario que la mayoría de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados y del Senado estén conformes con ellas (Art. 108, inc. 7); no obteniendo el Presidente dicha mayoría en apoyo de sus observaciones ellas son rechazadas.

El Presidente, ante este último evento, puede llamar a plebiscito para que el pueblo se pronuncie (Art. 109, inc. 1) y haga escuchar su voz mayoritaria, la cual es definitiva (Art. 109, inc. 5).

Algunos abogados han sostenido que en caso que el Presidente observe o, como se suele decir, vete el proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso Pleno, el Congreso, además de rechazar las observaciones del Presidente, debería insistir en el proyecto aprobado por el Congreso Pleno, con los dos tercios de los miembros presentes en la Cámara de Diputados y en el Senado. Una vez insistido el proyecto, el Presidente podría llamar a plebiscito para que el pueblo decidiera. Lo anterior sería así, dicen esos abogados, en virtud del Art. 108, inc. 1º, que hace aplicable a la tramitación de un proyecto de reforma constitucional las disposiciones relativas a la tramitación de un proyecto de ley, salvo lo que establezca el Capítulo X sobre Reforma Constitucional (Arts. 108-110).

Entre esos artículos propios de la tramitación de un proyecto de ley está el Art. 54 que establece que si las observaciones del Presidente se aprueban, es decir, obtienen la mayoría de los votos de los miembros presentes en cada Cámara, el proyecto tendrá fuerza de ley (inc. 1); si las dos Cámaras desechan (rechazan) las observaciones del Presidente, es decir, no las aprueban, no hay ley con respecto a las disposiciones observadas o vetadas por el Presidente; si después de rechazadas las observaciones del Presidente las dos Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes, en la

totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, el proyecto insistido será enviado al Presidente para su promulgación (inc. 2).

El Art. 54, entonces, establece la mecánica de la insistencia del Congreso con respecto a los proyectos de ley que han sido observados por el Presidente. No basta que las observaciones del Presidente no sean aprobadas, y por tanto rechazadas (para lo cual basta la mitad de los presentes en cada Cámara, ya que para que sean aprobadas se necesita la mayoría de los presentes, la mitad más uno), para que tenga fuerza de ley el proyecto del Congreso en sus disposiciones observadas, sino que es necesario, además, que cada Cámara insista por los dos tercios de sus miembros presentes en el proyecto primitivamente aprobado por ellas.

Pues bien, la opinión de que también existiría la mecánica de la insistencia en un proyecto de reforma constitucional es absolutamente arbitraria y no tiene asidero alguno en la Constitución vigente, como paso a demostrar.

I

De la simple lectura de la Constitución, leída tanto por un lego, un ciudadano normal, como por un perito, un abogado, aparece nítidamente que cuando "el Congreso haya rechazado" (Art. 109, inc. 1) las observaciones del Presidente, éste debe promulgar la reforma constitucional o llamar a plebiscito para que el pueblo se pronuncie. Esta solución que da la Constitución es justa, democrática y razonable, ya que si hay diferencias entre los representantes del pueblo a través de los cuales la nación ejerce su soberanía (Art. 2) el Congreso Nacional, y el mandatario administrador del país con el título de Presidente de la República (Art. 60) (que debe administrarlo conforme a las instrucciones del pueblo hechas a través de sus representantes, el Congreso Nacional, instrucciones que se materializan en la Constitución y las leyes (Art. 70) que dicho Congreso aprueba), son los representados, el pueblo, los llamados a decir lo que desean para ellos, ya que "la soberanía reside esencialmente en la nación, la cual delega su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece" (Art. 2). Por ello, siendo el Congreso Nacional y el Presidente meros delegados del pueblo, cuando hay diferencias de opinión entre los delegados, es el delegante, el pueblo, el que decide.

II

Ahora bien, entre el rechazo de las observaciones del Presidente, por una parte, y la promulgación del proyecto de Reforma Constitu-

cional o la llamada a plebiscito, no hay operación del Congreso alguna, y ello porque la Constitución expresamente lo dice: "El Presidente de la República podrá consultar a los ciudadanos, mediante un plebiscito, ...cuando el Congreso haya rechazado total o parcialmente las observaciones que hubiere formulado..." (Art. 109, inc. 1). Es decir, como he dicho, no hay operación alguna entre el rechazo y la promulgación o llamada a plebiscito; ni hablar de la mecánica de la insistencia.

¿Cuándo se entiende que las observaciones del Presidente al proyecto de Reforma Constitucional, aprobado por el Congreso Pleno, han sido rechazadas? Es claro que cuando no han sido aprobadas, porque cuando algo no se aprueba se rechaza. Lógicamente es impensable una situación intermedia. Lo que no se aprueba se rechaza, o lo que se rechaza no se aprueba. Y esto, que es de sentido común y del sentido claro de la lengua castellana, lo entiende siempre así la Constitución.

1. En el Art. 54 se distingue claramente el rechazo de las observaciones del Presidente, de la insistencia del Congreso por los dos tercios de los miembros presentes en cada Cámara en las disposiciones ya aprobadas por ellas y observadas por el Presidente. Y la Constitución entiende que han sido rechazadas al no ser aprobadas dichas observaciones. Es decir, el Art. 54, que establece la mecánica de la insistencia en los proyectos de ley, claramente separa rechazo de insistencia, y, en ese artículo, rechazo significa no aprobar.

2. El Art. 109 establece que el Presidente puede llamar a plebiscito cuando un proyecto de Reforma Constitucional presentado por él sea rechazado totalmente por el Congreso en cualquier estado de su tramitación. ¿Y cuándo se entiende rechazado?, cuando no es aprobado, es decir, cuando no obtiene la mayoría de los votos de los miembros en ejercicio en cualquier Cámara. Repitamos, es rechazado cuando no es aprobado.

3. El Art. 47 dice que cuando un proyecto de ley fuere desechado en la Cámara de origen no podrá renovarse sino después de un año. ¿Y cuándo es desechado un proyecto?, cuando no es aprobado.

4. El Art. 49 dice que cuando fuere desechado en su totalidad un proyecto de ley en la Cámara revisora, volverá a la de su origen. ¿Y cuándo es desechado el proyecto? Cuando no es aprobado.

Se pueden citar más ejemplos sobre lo mismo, siempre la Constitución entiende que algo es rechazado cuando no es aprobado. Y esto no sólo lo entiende así la Constitución, como va dicho, lo entiende así cualquier persona que hable castellano.

De lo anterior queda claro que no cabe la mecánica de la insistencia en la Reforma Constitucional, pues ella ordena, una vez rechazadas las observaciones, es decir, cuando no son aprobadas, promulgar el proyecto de reforma o llamar a plebiscito. No hay insistencia posible entre esos dos momentos.

III

Pero no sólo por lo anterior, lo que es suficiente, se puede sostener que el Art. 54, que establece la mecánica de la insistencia, es absolutamente inaplicable a la tramitación de una Reforma Constitucional. Veamos otras razones.

1. Lo que es básico, la Constitución no menciona para nada la insistencia en el Capítulo X que reglamenta la Reforma Constitucional, materia tan fundamental en una Constitución, y a cualquiera se le ocurriría que toda etapa importante en la mecánica de reforma de una Constitución debería ser expresamente mencionada en ella, como es la etapa de la insistencia. Pero el lector puede estar tranquilo, eso también se le ocurrió al Congreso Nacional, y por ello la insistencia no aparece en el Capítulo X de las reformas constitucionales, por la simple razón que la insistencia no existe en ellas. Naturalmente, para aquellos que usan su máquina pensante en forma normal, para aquellos que creen que yo soy yo, tú eres tú y un árbol es un árbol, como decía el inolvidable maestro Georg Nicolai, este argumento sería decisivo; pero para otros, los dialécticos, para los cuales una cosa puede ser y no ser al mismo tiempo, es posible que la Constitución establezca y no establezca al mismo tiempo la mecánica de la insistencia en una Reforma Constitucional y ello según convenga; por eso es necesario seguir con otros argumentos.

2. Para aprobar las observaciones del Presidente a un proyecto de reforma constitucional se necesita la mayoría de los diputados en ejercicio, 76 (ya que son 150), y la mayoría de los senadores en ejercicio, 26 (ya que son 50) (Art. 108, inc. 7); por tanto, si eso no lo obtiene, sus observaciones son rechazadas. Ahora, si después del rechazo, y por arte de magia, se pretendiera introducir la mecánica de la insistencia que el Art. 54 establece para los proyectos de ley, los magos se encontrarían con una desagradable sorpresa, ya que el Art. 54 resulta jurídicamente inaplicable al caso. En efecto, el Art. 54 establece que para la insistencia se requieren los dos tercios de los votos de los miembros presentes en la Cámara de Diputados y en el Senado. Como hay una sesión válida con un quinto de los diputados y con un cuarto de los senadores (Art. 58), es decir, con 30 y 13

miembros, respectivamente, tenemos que en una sesión válida bastarían para formar los dos tercios de los diputados presentes 20 diputados y para formar los dos tercios de los senadores, 9 senadores. Con ello resultaría que para rechazar las observaciones del Presidente se necesitarían al menos 75 diputados y 25 senadores, pero para insistir en el proyecto aprobado por el Congreso, 20 diputados y 9 senadores, es decir, que para insistir se necesitarían menos votos que para rechazar. No escapará al lector que ello es absolutamente absurdo, y por ello muestra sin lugar a dudas que el Art. 54 es inaplicable a las reformas constitucionales.

3. Precisamente la Constitución de 1925 establecía que las observaciones del Presidente a un proyecto de reforma constitucional eran aprobadas por la mayoría de los votos favorables de los diputados y senadores presentes (Art. 109, inc. 2); y si ellas eran rechazadas, no aprobadas por dicho quórum, y además el Congreso insistía por los dos tercios de los diputados y senadores presentes, el proyecto era devuelto al Presidente para su promulgación o para que éste, si lo estimaba del caso, llamara a plebiscito (Art. 109, inc. 3). Es decir, el quórum para insistir era mayor que el quórum para rechazar, lo que es de la esencia de la mecánica de la insistencia. Ahora bien, dichos incisos del Art. 109 fueron suprimidos en la reforma constitucional de 1970, y se estableció que el quórum para aprobar las observaciones del Presidente era de la mayoría de los diputados y senadores en ejercicio, 76 y 26, respectivamente, y no de la mayoría de los diputados y senadores presentes, 16 y 7, respectivamente, como lo establecía la Constitución de 1925. Y dicha disposición se puso como último inciso del Art. 108, y en el Art. 109 se reglamentó el plebiscito únicamente suprimiéndose la mecánica de la insistencia que dicho artículo primitivamente contemplaba.

4. Al establecer la reforma de la Constitución de 1970 que la mayoría de los diputados y senadores en ejercicio era necesaria para aprobar las observaciones del Presidente, si no hubiera suprimido la mecánica de la insistencia, tendría que haber establecido que se necesitaban los dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio para ello, expresamente, pues el Art. 54, supletorio en la reforma constitucional conforme al Art. 108, inc. 1, según lo que afirman algunos abogados, es completamente inaplicable ya que contempla un quórum de presentes y no de miembros en ejercicio. Y la Constitución de 1970 no lo estableció por la sencilla razón que suprimió la insistencia en las reformas constitucionales.

5. En caso que el Presidente no llame a plebiscito, o el plebiscito no se verifique, se promulgará el proyecto que hubiere apro-

bado el Congreso (Art. 109, inc. 3). Ahora, ¿cuándo el Congreso aprueba un proyecto de reforma? Lo dice expresamente el Art. 108, inc. 4, es decir, cuando lo aprueba la mayoría del Congreso Pleno. Es decir, esto muestra claramente que la mecánica de la insistencia no existe en las reformas constitucionales, pues ella sería, si existiera, posterior a la aprobación del proyecto de reforma por el Congreso Pleno. Y agreguemos que las observaciones del Presidente se hacen después del Congreso Pleno, y si ellas son aprobadas, no cabe plebiscito alguno.

6. Pero hay otro argumento, que es un tiro de gracia para aquellos que sostienen lo insostenible, que en las reformas constitucionales hay insistencia. Si se efectúa el plebiscito, el Tribunal Calificador de Elecciones deberá enviar una comunicación al Presidente con el resultado del plebiscito, y "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 (dentro de diez días contados desde que sea procedente), *el proyecto aprobado por el Congreso Pleno*" (Art. 109, inc. 5). Es decir, si el pueblo rechaza las observaciones del Presidente, primero sometidas al Congreso, y rechazadas por éste, sometidas a plebiscito, se debe promulgar el proyecto aprobado por el Congreso Pleno. Y que la Constitución diga que se debe promulgar el proyecto aprobado por el Congreso en caso de rechazo por el pueblo de las observaciones del Presidente ya rechazadas por el Congreso, muestra claramente que en las reformas constitucionales no existe la insistencia, ya que ella, si existiera, sólo puede existir como una etapa posterior a la aprobación de la reforma constitucional por el Congreso Pleno. La Constitución hace referencia al proyecto aprobado por el Congreso Pleno por la sencilla razón que la mecánica de la insistencia no existe en la Constitución vigente con respecto a las reformas constitucionales.

7. El Art. 109, inc. 3, establece que "la convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los 30 días siguientes... que el Congreso rechace las observaciones" del Presidente. Y ¿cuándo el Congreso rechaza las observaciones del Presidente?: cuando no las aprueba. Y como la insistencia, como vimos, es posterior al rechazo, como es el caso del Art. 54 que reglamenta los proyectos de ley, resulta claramente que la mecánica de la insistencia no existe en los proyectos de reforma constitucional al contar la Constitución vigente los días para la convocatoria a plebiscito desde el día del rechazo de las observaciones, y no de la supuesta insistencia, como debería ser si tal cosa existiera en nuestra Constitución.

IV

En resumen, la mecánica de la insistencia no existe en los proyectos de reforma constitucional, y eso es evidente de la letra y del espíritu de la Constitución vigente. Por ello la opinión de algunos abogados, de que la insistencia pudiera existir en la Constitución en esa materia, es absolutamente insostenible, salvo, naturalmente, que los que eso afirman tengan motivos políticos para ello y olviden el conocimiento propio del oficio a favor de sus actividades extrajurídicas.

Santiago, 28 - III - 1972.