

**g) ESTUDIO SOBRE LA PROCEDENCIA DE LOS VETOS
FORMULADOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
AL PROYECTO DEL CONGRESO PLENO QUE REFORMA
LOS ARTICULOS 10 N° 10 y Y 44 DE LA CONSTITUCION
POLITICA DEL ESTADO**

LUZ BULNES A.

Profesora de Derecho Constitucional. Universidad de Chile.

Antes de hacer un análisis sobre la procedencia de los vetos formulados por el Ejecutivo al Proyecto de Reforma de los artículos 10 N° 10 y 44 de la Constitución Política del Estado, nos parece oportuno revisar las facultades del Presidente de la República para vetar el Proyecto del Congreso Pleno, comenzando por el alcance de estas atribuciones bajo el imperio del texto constitucional aprobado en 1925, para continuar con el estudio del texto actual.

Texto de 1925

Las facultades del Presidente de la República, para desaprobar el proyecto de reforma constitucional del Congreso Pleno, estaban contenidas en el Art. 109 del texto primitivo de la Constitución Política de 1925, que en esta parte transcribió el texto de 1882, sin que existiera sobre esta materia mayor debate en la Subcomisión de Reformas. Don José Guillermo Guerra en sus comentarios a la Constitución de 1925 dice, solamente, que el Presidente de la República podrá proponer modificaciones o correcciones a las reformas acordadas en el Congreso Pleno, sin hacer mayores comentarios al respecto y sin extenderse a determinar qué se entiende por "modificaciones o correcciones".

En general, los comentaristas de este texto lo interpretaron reconociendo que las facultades del Presidente de la República cuando desaprobaba un proyecto de reforma constitucional eran distintas que cuando vetaba un proyecto de ley ordinaria. Los fundamentos de este aserto eran:

a) El Art. 109 empezaba diciendo que el proyecto "sólo podría ser observado para proponer modificaciones o correcciones" —en cam-

bio tratándose de la ley ordinaria el Presidente de la República estaba facultado para formular "las observaciones convenientes", con lo cual el Art. 109 limitaba las facultades del Presidente para observar los proyectos de reforma, pues las observaciones tenían que estar destinadas a los objetivos que señalaba la misma disposición, limitación que no existía en el caso de los vetos a la ley ordinaria;

b) Tratándose de vetos a la ley ordinaria la doctrina y la práctica parlamentaria interpretaron el Art. 53 en el sentido de que el término "observaciones convenientes" debía ser entendido en un sentido amplio de tal manera que el Presidente podía rechazar totalmente el proyecto, suprimir ideas de él, sustituir ideas y agregar ideas nuevas;

c) Tratándose de reforma constitucional la interpretación del Art. 109 fue que era evidente que el Presidente de la República tenía limitadas sus facultades para desaprobado el proyecto, pues el constituyente sólo lo había autorizado para modificar o corregir; y que por modificar debe entenderse "transformar, cambiar una cosa mudando alguno de sus accidentes" y por corregir, "enmendar lo errado, advertir, amonestar, reprender, disminuir, templar" (*A. Silva Bascuñán: "Tratado de Derecho Constitucional". 3 vols. Tomo III, Edit. Jurídica de Chile, 1963, pág. 493*). Dados estos conceptos era indudable que el Presidente de la República no podía rechazar totalmente un proyecto de reforma constitucional, ya que el rechazo total no estaba involucrado en las facultades de modificar o corregir y tampoco quedaba comprendida entre estas atribuciones la posibilidad de agregar ideas nuevas, pues modificar o corregir no puede significar jamás la atribución de agregar un nuevo elemento. Por último, en cuanto a la facultad que tenía el Presidente de la República para vetar suprimiendo ideas (veto supresivo parcial) o textos, a nuestro entender el constituyente del año 1925 la dejó comprendida en la expresión corregir y es por ello que muchos comentaristas del texto de 1925 no hacen referencia a la posibilidad del veto supresivo parcial, y se limitan a expresar que el Presidente de la República no tenía facultades para rechazar totalmente el proyecto como tampoco para agregar ideas nuevas a él.

"Si sólo pueden formularse modificaciones o correcciones, no es admisible rechazar totalmente el proyecto ratificado ni tampoco sugerir nuevos proyectos" (*Silva Bascuñán: Ob. cit., loc. cit.*).

Si el constituyente hubiere querido privar al Presidente de la República de la facultad de vetar suprimiendo algunas disposiciones le habría bastado con decir que "sólo podría proponer modificaciones", pues la idea de corregir implica la idea de disminuir, atribución que puede ejercerse suprimiendo materialmente del proyecto una disposición o reduciendo la extensión de su aplicación.

Texto de 1970

La Reforma Constitucional de 23 de enero de 1970 modificó el Art. 109 de la Constitución, de tal manera que las facultades del Presidente de la República para desaprobado el proyecto del Congreso Pleno aparecen hoy día en el Art. 108 inciso 6° y no en el Art. 109. Dice esta disposición: "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".

Este inc. 6° del Art. 108 debemos entenderlo en relación con el inc. 1° del mismo artículo que dice: "La reforma de las disposiciones constitucionales se someterá a las tramitaciones de un proyecto de ley salvo las excepciones que a continuación se indican". De lo expuesto resulta que el proyecto de reforma constitucional debe tramitarse como una ley ordinaria, si no existe una excepción expresa sobre su forma de tramitación.

Tratándose de las atribuciones que tiene el Presidente de la República para desaprobado el proyecto aprobado por el Congreso Pleno, el inc. 6° del Art. 108, antes transcrito, al igual que el texto de 1925, se separa de la reglamentación de la ley ordinaria para normar esta materia.

La reforma constitucional de enero de 1970 que modificó el texto de 1925 reformó las facultades en estudio, de modo que reglamentó e incorporó la interpretación de la doctrina constitucional al texto primitivo. Estas modificaciones consistieron:

I. En materia de reforma constitucional no cabe el rechazo total del proyecto.

El informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados (Boletín N° 24.120) dice textualmente: "Este texto, en primer lugar consagra en forma expresa la idea unánimemente aceptada de que en materia de reforma constitucional, la observación no puede consistir en el rechazo total del proyecto".

De aquí que el constituyente quiso expresamente consagrar en el texto positivo las interpretaciones que se habían hecho del antiguo texto del Art. 109.

II. Mantuvo la redacción del anterior Art. 109 al decir que el Presidente de la República "sólo podrá proponer modificaciones o correcciones", expresiones que a nuestro juicio deben ser interpretadas en el mismo sentido que lo fueron bajo el imperio del texto de 1925.

En la historia de la reforma constitucional de 1970 no se trató en

forma explícita el significado de la expresión "modificaciones o correcciones" (Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Boletín N° 24.120, en "La Reforma Constitucional", Edit. Jurídica de Chile, Stgo., 1970, de Guillermo Piedrabuena Richards), de manera que estas expresiones deban ser entendidas en el sentido que lo fueron bajo el imperio de la antigua redacción de nuestra Carta Fundamental, por lo que tendríamos que concluir que dado el significado gramatical de "modificar o corregir", el Presidente de la República podrá sustituir disposiciones, enmendar disposiciones y suprimir algunas disposiciones o parte de ellas, conceptos todos que hacen posible que el Presidente de la República formule vetos sustitutivos y vetos supresivos parciales.

En abono de la tesis que el Presidente de la República puede formular tanto vetos sustitutivos como vetos supresivos parciales podemos dar los siguientes argumentos:

A) La opinión de los comentaristas; así Guillermo Piedrabuena en su obra citada, dice: "La expresión modificaciones o correcciones del antiguo Art. 109 podría haber dado margen a dudas, porque la materia no estaba regulada en forma completa, pero con el texto actual en que se prohíbe el rechazo total y se permite el veto aditivo en ciertas condiciones, la situación ha cambiado. Para "modificar o corregir" puede ser necesario suprimir una parte del todo, lo que no se puede hacer es suprimir totalmente porque en este caso no se está corrigiendo sino que se está rechazando lo aprobado" (pág. 130).

B) La historia de la reforma constitucional aludida de acuerdo con el informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, que aprobó el proyecto de reforma constitucional de esta Corporación; se desprende con claridad que la intención del constituyente fue clarificar las facultades del Presidente de la República para vetar un proyecto de reforma constitucional, de tal manera que con el nuevo texto desaparecieran las posibles dudas que suscitó la redacción primitiva.

Lo anterior significa que el constituyente, al modificar el antiguo texto de 1925, quiso dejar claramente reglamentadas las posibilidades del Presidente de la República para vetar un Proyecto de Reforma Constitucional aprobado por el Congreso Pleno. En abono de esta tesis podemos decir:

1° se pronunció, expresamente, sobre la posibilidad del rechazo total;

2° se refirió, en forma también expresa, a la posibilidad del veto aditivo; y

3º mantuvo redactada en igual forma la posibilidad de formular modificaciones o correcciones, con lo que resulta que si durante la vigencia del texto antiguo admitíamos la posibilidad de un veto sustitutivo o de un veto supresivo parcial, igualmente debemos admitirla bajo el imperio del texto actual.

En el supuesto de que mientras rigió la disposición primitiva, se rechazara esta última posibilidad, tendríamos que admitir que hoy día las circunstancias han cambiado, por cuanto las facultades del Presidente se han reglamentado expresamente. Además, en cuanto a la posibilidad de un veto sustitutivo o de un veto supresivo parcial, tanto la interpretación del actual Art. 108 como del antiguo texto del Art. 109 debe hacerse en relación con el inciso primero de dichos artículos, que establece que la tramitación de un proyecto de reforma constitucional se someterá a las tramitaciones de un proyecto de ley, salvo que exista una excepción al respecto. En el Art. 53 está señalada la facultad del Presidente de la República para proponer observaciones al proyecto aprobado por el Congreso Nacional, las que de acuerdo con las interpretaciones de la doctrina y de la jurisprudencia constitucional pueden consistir en suprimir totalmente el proyecto, suprimir parte de él, modificar sus disposiciones y agregar nuevas ideas que digan relación con las ideas matrices o fundamentales del mismo.

En el texto de 1925 se limitó esta facultad en materia de proyectos de reforma constitucional solamente a modificar o corregir el proyecto y en el texto de 1970 el constituyente mantiene la posibilidad de corregir y de modificar y, además, agrega cuáles son las facultades del Presidente en materia de rechazo de ideas y de agregación de ideas. De aquí resulta que si la intención del constituyente en el nuevo texto de 1970 fue reglamentar en el texto positivo mismo la interpretación del primitivo texto de 1925, haciendo expresa mención a las facultades que el Presidente de la República no podía ejercer, es evidente que para interpretar el nuevo Art. 108 inc. 6º debemos recurrir al Art. 53 que faculta al Presidente para vetar sustituyendo disposiciones del proyecto como también suprimiendo partes de él.

La posible duda que existía durante la vigencia del texto de 1925, sobre la posibilidad de vetar suprimiendo una parte del proyecto, ya que habría podido significar que, a través de supresiones parciales, se entregara al Presidente una atribución, por la cual podría haber modificado totalmente las ideas generadoras del proyecto, no tiene hoy día la validez que tenía bajo la Carta aprobada en 1925. La tesis de que el constituyente habría limitado las atribuciones del Presidente de la República sólo a sustituir disposiciones del proyecto aprobado por el Congreso Pleno, pues en otra forma se habría aprobado su

criterio por simple mayoría de los miembros presentes de ambas Cámaras, carece hoy día de fundamento constitucional. El texto de la reforma de 1970 exige un mayor quórum para aprobar las observaciones del Presidente de la República, de manera que éste sólo puede imponer su criterio si cuenta con la mayoría de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras y no le basta ya una simple mayoría de los miembros presentes.

Más aún, en el supuesto que el Presidente no obtenga el quórum requerido por la Constitución, para imponer su criterio puede hacer uso del instrumento que le otorga el nuevo texto, cual es el de poder "convocar a plebiscito" para que sea la Nación la que resuelva sobre cuál es el ordenamiento constitucional que la debe regir. Es indudable que el constituyente amplió las facultades del Presidente de la República para vetar los proyectos de reforma constitucional y ello debido a que en todo momento se pensó que sería el pueblo el que vendría a resolver los posibles conflictos que pudieran suscitarse en el ejercicio de la función constituyente.

Producido un conflicto entre los órganos del Poder Constituyente, el constituyente de 1970 quiso que fuera el pueblo soberano el que tomara la decisión sobre las normas que vendrían a regir sus destinos, y es por ello que no temió en ampliar las facultades del Presidente de la República en lo que se refería a las atribuciones para vetar.

III. Para terminar el análisis de las facultades que el constituyente de 1970 entregó al Presidente de la República en relación con la desaprobación del proyecto aprobado por el Congreso Pleno, debemos referirnos a la posibilidad de agregar ideas nuevas al proyecto.

Aparece, así, para el Presidente de la República una nueva posibilidad, cual es de poder adicionar el proyecto con ideas nuevas, pero condicionadas a que ellas sean la "reiteración" de ideas contenidas en el mensaje o en indicaciones válidamente formuladas por el propio Presidente de la República.

De lo anterior podemos desprender las siguientes conclusiones:

A) Al Presidente de la República se le otorga la facultad de poder adicionar el proyecto, pero estas adiciones deben referirse a reiteración de ideas.

Reiterar de acuerdo con su sentido gramatical significa "volver a decir o ejecutar una cosa, repetir una cosa" (Diccionario de la Lengua Española, Real Academia), de aquí que el primer elemento que debe reunir el veto que adiciona el proyecto aprobado por el Congreso Pleno es que las ideas que contenga "tienen que haber sido ya dichas".

B) Ahora bien, el segundo elemento del veto aditivo se refiere a la oportunidad en que la idea que se reitera fue formulada y, sobre este punto, el propio texto constitucional nos dice que el veto aditivo debe tratar de ideas contenidas en el mensaje o en indicaciones válidamente formuladas por el propio Presidente de la República.

C) Sobre el particular es conveniente citar los antecedentes parlamentarios. Así el informe de la Comisión de Legislación, Justicia, y Reglamento del Senado contenido en el Boletín N° 24.140 expresa, refiriéndose al nuevo Art. 108 inc. 6°: "Este texto en primer lugar consagra en forma expresa la idea unánimemente aceptada de que en materia de reforma constitucional la observación no puede consistir en el rechazo total del proyecto".

"En segundo lugar, en cambio, modifica el criterio, también general, de que no caben observaciones aditivas en esta materia, aunque con la limitación de que las agregaciones que se hagan por la vía de las observaciones deberán corresponder a las ideas, no a los textos contenidos en el mensaje respectivo o en indicaciones posteriores del Ejecutivo".

"La referida limitación hace perfectamente admisible este tipo de observaciones aditivas, en cuanto habrá de tratarse siempre de ideas y textos conocidos y discutidos por el Congreso, de manera que la observación será una mera reiteración, tanto más necesaria en materia de Reforma Constitucional, cuanto porque el alto quórum exigido para la aprobación puede motivar el rechazo de una parte importante de un proyecto por la sola voluntad de una minoría dentro del Congreso".

La aparente contradicción que existe en el texto de este informe quedó clarificada con el informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado donde se dejó constancia que no era necesario reiterar por la vía del veto los "textos" sino que "las ideas", dando así una mayor amplitud a las facultades del Presidente (*G. Piedrabuena R.: Ob. cit., pág. 129*).

Los informes citados nos permiten concluir que el Presidente de la República para vetar adicionando al proyecto debe volver a decir, o, mejor dicho, debe "reiterar" las ideas que contenía su mensaje o las indicaciones válidamente formuladas por él. En otros términos, el Presidente tiene que reiterar ideas que fueron conocidas y discutidas por el Congreso, y no puede, entonces, introducir una idea desconocida para el Parlamento a través del mecanismo del veto.

D) Otro elemento que debe concurrir en el veto presidencial que adiciona el proyecto de Reforma Constitucional, se refiere a los requisitos que debe tener cuando reitera ideas contenidas en indica-

ciones válidamente formuladas por el propio Presidente de la República.

Del texto constitucional resulta que estos requisitos son: 1º Que las indicaciones las haya formulado el propio Presidente de la República, lo que significa que en materia de Reforma Constitucional, si bien pueden ser admisibles las indicaciones que formulen los Ministros durante la discusión del proyecto en el Congreso, para los efectos del veto sólo pueden ser admitidos a tramitación los que reiteren indicaciones que haya formulado el propio Presidente de la República.

Este punto quedó establecido en la historia parlamentaria de la Reforma Constitucional de enero de 1970. El citado informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado expresó: "Sin embargo, pareció conveniente a vuestra Comisión que la observación aditiva, en lo relativo a indicaciones formuladas durante la discusión de un proyecto, se refiera sólo a las formuladas, directamente, por el propio Presidente de la República. Sólo en tal caso puede existir seguridad de que la indicación corresponde a una materia real y estudiada de manera suficiente por el Ejecutivo".

Repitiendo, podemos decir que los Ministros de Estado pueden formular indicaciones durante la "discusión" de los proyectos de reforma constitucional, pero estas indicaciones no pueden reiterarse por la vía del veto porque para ello es menester que hayan sido formuladas por el propio Presidente de la República.

2º El segundo requisito que debe reunir el veto que reitera ideas contenidas en indicaciones del propio Presidente de la República, es que estas indicaciones hayan sido "válidamente formuladas".

El término "válidamente" implica que estas indicaciones tienen que haber sido declaradas admisibles por las Cámaras, y no podrían considerarse como "válidamente" formuladas las indicaciones que no hubieran sido admitidas a tramitación por no tener relación directa con las ideas fundamentales o matrices del proyecto.

El comentarista de la Reforma Constitucional de 1970, don Guillermo Piedrabuena, al analizar los alcances del informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, llega a la misma conclusión diciendo: "Debe tratarse en seguida de indicaciones válidamente formuladas que no hayan sido declaradas inadmisibles por las Cámaras o en última instancia por el Tribunal Constitucional, especialmente por no tener relación directa con las ideas centrales o matrices del proyecto, según constancia dejada en su informe por la Comisión de Legislación del Senado" (Ob. cit., pág. 129).

De lo expuesto resulta que sólo se puede reiterar por la vía del

veto las indicaciones formuladas por el Presidente de la República que hayan sido declaradas admisibles, es decir, que digan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

El constituyente en ningún caso pensó en facultar al Presidente para usar de este instrumento constitucional para agregar ideas al proyecto que el Congreso no hubiera conocido y discutido.

El constituyente pensó en todo momento dejar abierta solamente la posibilidad de una discusión sobre ideas "ya conocidas y discutidas" y que, además, tuvieran una relación directa con las ideas generadoras del proyecto.

3º Para esclarecer conceptos creemos que es conveniente conocer la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, resolviendo el requerimiento formulado por el Presidente de la República por el que solicita se declare la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley de Presupuesto, 1972, en la cual da el concepto de lo que debe entenderse por ideas fundamentales o matrices.

Dice este fallo en sus considerandos Nos. 25 y 26:

"25º Que el análisis del texto del artículo 48 conduce a aclarar, desde luego, que el impedimento para que un proyecto pueda ser objeto de adiciones o correcciones dice relación con el concepto de idea matriz o fundamental, dado que, categóricamente, no pueden ser admitidas aquellas adiciones o correcciones que no dicen relación directa con aquella idea. El concepto de idea matriz implica el de generadoras o fundamentales del mismo, vale decir, aquel que imprime carácter y permite definir o concretizar al proyecto de ley de que se trata. Es por eso que, en función de esa idea, el constituyente llega a exigirla de tal manera que impone, aun, que sólo se admitirán aquellas adiciones o correcciones que tienen relación *directa*, es decir, inmediata, pertinente o atinente a aquella noción y, en ningún caso, opuesto o ajena a la misma;

"26º Que, en principio, para la determinación de lo que el artículo 48 de la Constitución entiende por idea matriz o fundamental de un proyecto de ley ordinario o común, habrá que estarse al análisis de su propio texto, a las justificaciones o comentarios contenidos en el Mensaje o en la moción que lo iniciare, o la discusión general del proyecto, o a todo antecedente legislativo de donde aquélla se deduzca, que puedan producirse en el primer trámite de la misma".

4º En suma si la intención del Constituyente fue de permitir el veto aditivo sólo cuando reitera ideas conocidas por el Congreso y declaradas constitucionalmente admisibles, no pueden admitirse a tramitación los vetos que reiteren ideas que no reúnan estos requisitos.

Calificación de los vetos:

Para los efectos de este estudio resulta interesante determinar con exactitud cómo deben calificarse los vetos a los proyectos de Reforma Constitucional.

Si bien nuestra Constitución Política no señala la forma en que deben calificarse los vetos que el Presidente de la República puede formular tanto a los proyectos de ley como a los proyectos de reforma constitucional, la doctrina y la práctica parlamentaria han clasificado la naturaleza de los vetos, en vetos aditivos, sustitutivos y supresivos.

En cuanto a determinar cuándo un veto debe estimarse como aditivo, sustitutivo o supresivo, citaremos la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que resolviendo un requerimiento del Presidente de la República, en que se solicitó la declaración de inconstitucionalidad de tres normas contenidas en el proyecto que modificaba la Ley 11.622, en su considerado 15 señaló cuándo deberá entenderse que un veto es aditivo, sustitutivo o supresivo.

Transcribimos a continuación esta jurisprudencia:

"15° Que con el objeto de esclarecer el alcance de las normas constitucionales ya citadas, la doctrina y la práctica legislativa han clasificado las observaciones o vetos que puede plantear el Presidente de la República, atendiendo a su naturaleza y finalidad, en aditivos, supresivos y sustitutivos. Fúndase esta clasificación en el hecho de que tales observaciones están llamadas a adicionar, suprimir o substituir la totalidad o parte del proyecto de ley que el Congreso Nacional ha enviado al Ejecutivo.

Las supresiones tienden a hacer desaparecer total o parcialmente un proyecto de ley. Constituyen un rechazo que el Presidente de la República hace a todas las ideas del proyecto aprobado o solamente a alguna o algunas de ellas. Significan una disconformidad en cuanto a que se legisle sobre una materia determinada o sobre un aspecto de esta, y por ello eliminan formalmente una parte o la totalidad del proyecto.

Las substituciones o enmiendas tienen por objeto reemplazar la totalidad o parte del proyecto aprobado por el Congreso por otra totalidad o parte propuesta por el Presidente de la República. Significan una disconformidad respecto del modo en que se legisla o regula la materia, o un aspecto de ésta, en el proyecto remitido por el Congreso, pero indicando al mismo tiempo la regla distinta que se propone, esto es, rechaza una o más ideas y propone en cambio otras. La observación substitutiva normalmente reemplaza expresiones. Si agrega términos, reconócese en que substancialmente contiene un

precepto incompatible, que no puede coexistir con el proyecto observado, y si elimina términos, reconócese en que así no suprime sino que modifica la regla, esto es, mantiene normada la materia en que incide la observación.

Las adiciones tienen por objeto agregar formalmente una expresión y sustantivamente una idea nueva compatible, es decir, que puede coexistir con la idea del proyecto aprobado por el Congreso. Significan una disconformidad del Presidente de la República sólo en cuanto a la carencia de regulación de una determinada materia. El veto aditivo aprueba el proyecto en todo lo que este dice o expresa, pero observa que la ley debe gobernar *además* otra materia u otro aspecto del asunto, proponiendo la nueva regla que deba sí tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”.

Admisibilidad de los vetos formulados por el Presidente de la República al Proyecto de Reforma Constitucional del Art. 10 N° 10 y al Art. 44 de la Constitución Política del Estado

De acuerdo con los antecedentes expuestos en el cuerpo de este informe, haremos un análisis de los vetos formulados por el Presidente de la República por oficio N° 298 de 6 de abril de 1972 al Proyecto aprobado por el Congreso Pleno, que reforma el Art. 10 N° 10 y el Art. 44 de la Constitución Política del Estado.

I. El veto contenido en el oficio N° 298 de 6 de abril de 1972 no puede ser calificado como un veto supresivo total, por lo que no supone la prohibición del Art. 108, inc. 6°, en el sentido de que el Presidente de la República no puede rechazar total el proyecto y debe estimarse en principio como constitucional con las salvedades que se señalen más adelante;

II. Las observaciones del Presidente contienen los siguientes vetos al proyecto del Congreso Pleno calificados como vetos supresivos parciales:

a) La observación que suprime en el acápite primero del inc. único al N° 3 del Art. 10 del proyecto del Congreso Pleno las expresiones “o de empresas de trabajadores” y “en las condiciones que la ley determina”;

b) La observación que suprime en el N° 6 del N° 3 del Art. 1° la frase “de las cooperativas y otros”;

c) La observación que suprime el N° 6 del Art. 1°;

d) La observación que suprime el N° 7 del N° 3 del Art. 1°;

e) La observación que suprime el N° 8 del N° 3 del Art. 1°;

f) La observación que consiste en suprimir en la letra a) de la disposición transitoria N° 19 agregada por el Art. 2° del Proyecto de Reforma, la expresión "y se deba a causas injustificadas e imputables a su propietario o administrador".

g) La observación que consiste en suprimir en la letra b) de la disposición N° 19 transitoria por el Art. 2° la expresión "e imputables al propietario o administrador de la empresa".

h) La observación que consiste en suprimir la disposición N° 20 transitoria agregada por el Art. 2° del Proyecto de Reforma;

i) La observación que consiste en suprimir la disposición transitoria N° 21.

Los vetos indicados que suprimen parte del Proyecto del Congreso Pleno, de acuerdo con la tesis expuesta en el cuerpo de este informe, deben ser declarados constitucionales, en razón de que el Presidente de la República estaría facultado para formular vetos calificados de vetos supresivos parciales.

Repitiendo lo dicho anteriormente sustentamos la constitucionalidad de estos vetos por la redacción del texto constitucional y los otros elementos que han entrado a jugar en esta materia a raíz de la reforma de 1970, entre los que cabe destacar el quórum que se exige para aprobar las observaciones del Ejecutivo, como también las facultades que se otorgan al Presidente de la República para convocar a plebiscito en caso de un posible conflicto entre los órganos del Poder Constituyente. Además, en la historia parlamentaria quedó claramente establecido que la institución del plebiscito tiene por fin preciso dar al pueblo, o sea, al verdadero detentador de la soberanía, la facultad de resolver posibles conflictos entre los órganos que configuran el Poder Constituyente en Chile.

Es decir, nuestro constituyente del año 1970 quiso que el pueblo tuviera una ingerencia decisiva en materia constitucional y a través de todos los documentos de la historia parlamentaria se ve cómo el plebiscito no se quiso dejar reducido a una situación de casi imposible ocurrencia como es la que planteaba el antiguo Art. 109 de la primitiva Constitución de 1925.

Las posibles dudas constitucionales que puedan surgir en estas materias deberán ser resueltas atendiendo a la función constituyente que tiene una naturaleza jurídica distinta a la función meramente legislativa y servirán para que en un futuro pueda estructurarse este procedimiento de acuerdo con la idea de derecho predominante en la comunidad.

III. Las observaciones que se indican a continuación son los vetos calificados como sustitutivos de disposiciones del Proyecto de Reforma Constitucional.

Estas observaciones se refieren a la sustitución de los siguientes artículos:

- a) el inciso primero del N° 2 del Art. 1° del proyecto;
- b) el inciso cuarto del N° 2 del Art. 1° del Proyecto;
- c) el inciso séptimo del N° 2 del Art. 1° del Proyecto;
- d) el inciso octavo del N° 2 del Art. 1° del Proyecto;
- e) el N° 4 del Art. 1° del Proyecto; y;
- f) el inciso final de la disposición transitoria N° 19 del Proyecto.

Estas observaciones son constitucionales, de acuerdo con la tesis de este informe, pues configuran típicamente una modificación al proyecto aprobado por el Congreso Pleno.

IV. La observación calificada por el oficio de veto como sustitutiva y que se refiere al inciso 6° del N° 2 del Art. 1° del proyecto, si bien aparece como una observación que viene a cambiar la forma en que el Proyecto reglamenta una materia, en el fondo constituye la agregación de una nueva idea al Proyecto del Congreso Pleno.

El texto del veto propone un nuevo sistema de participación que consiste en otorgar derechos a los trabajadores de las empresas sólo en los excedentes, y como lo explican los considerandos del veto, estos excedentes deben estimarse "en el conjunto de la rama de producción respectiva y no acceden en beneficio individual, sino que deben capitalizarse socialmente o repartidos en beneficios sociales".

Esta idea no la encontramos contenida en ninguno de los textos con las indicaciones del Presidente de la República durante la tramitación del veto, por lo que no podía formularse por la vía de la observación.

Este veto debe calificarse como aditivo, pues la idea de la participación en los excedentes de la rama de producción y no en las utilidades de la empresa, como también la capitalización social de estos excedentes, suponen una idea nueva que no fue conocida y discutida en el Congreso y que implica una idea diferente sobre la propiedad de los medios de producción.

No hay aquí una disconformidad en cuanto a la manera de normar una materia sino que existe el evidente fin de reglamentar otra materia, el cual sería un sistema político en que los trabajadores no tuvieren la propiedad individual de los medios de producción y crear y reglamentar en cambio un sistema en que estos bienes se reserven al Estado.

V. Las observaciones que se detallan a continuación deben calificarse como vetos aditivos, pues reglamentan materias no regidas por el texto del Proyecto del Congreso Pleno.

Para el estudio de estas observaciones dividiremos los vetos aditivos que son reiteración de ideas válidamente formuladas por el propio Presidente de la República, de aquellos vetos que no constituyen la reiteración de una indicación del Ejecutivo:

A) Vetos aditivos que constituyen reiteración de ideas válidamente formuladas por el propio Presidente de la República:

1) La observación que agrega en el inc. 7 del N° 10 del Art. 10 de la Constitución Política "la expresión nacionalización" o entre las palabras "la" y "expropiación" (Oficio de 15 de diciembre de 1971).

2) Los incisos nuevos que se agregan a continuación del actual inciso octavo del N° 10 del Art. 10 de la Constitución Política salvo en la parte que se indica más adelante (Oficio de 15 de diciembre de 1971).

3) El inciso final agregado a continuación del inciso octavo del N° 10 del Art. 10 de la Constitución Política (Oficio de 12 de abril de 1972).

4) Entre las nuevas disposiciones que se agregan a la Constitución Política en el carácter de transitorias en el N° III de las observaciones aditivas del oficio del veto y que lleva las letras d, e, f, g y h fueron preparadas por las indicaciones del Ejecutivo contenidas en el Oficio de 26 de noviembre de 1971.

5) Las observaciones de los números 1 a 4 de la letra h de las disposiciones transitorias de la Constitución Política fueron preparadas por el Oficio de 26 de noviembre de 1971 sólo en cuanto a la creación de los organismos de participación y no a su reglamentación.

6) La observación de la letra i fue preparada por el oficio de 26 de noviembre de 1971.

B) Vetos aditivos que no figuran entre las indicaciones válidamente formuladas por el Presidente de la República al Proyecto de Reforma Constitucional.

1) La observación que agrega al N° 2 del Art. 1° del Proyecto un inciso final.

2) La observación que agrega al N° 2 del número 3 del Art. 1° la expresión "las bancarias".

3) La observación que agrega en el N° 5 del N° 3 del Art. 1° la expresión "teléfono".

4) La observación que agrega en el N° 9 del Art. 3 la expresión "celulosa y papel".

5) La observación que agrega un nuevo número a continuación del N° 10 del Art. 3.

6) Las observaciones aditivas que agregan nuevas disposiciones transitorias a la Constitución Política y que en el texto del veto llevan el número III letra a, b y c y que se refieren a facultades del Presidente de la República para nacionalizar las empresas que se señalan, sus acciones y sus bienes.

7) Las observaciones aditivas contempladas en el N° III letra h en lo que se refiere a la reglamentación de los organismos de participación de las empresas.

Los vetos calificados como aditivos que se contemplan en la letra A) de este informe son constitucionales ya que todos fueron, oportunamente, formulados como indicaciones por el propio Presidente de la República.

Por el contrario los vetos calificados como aditivos y que se contemplan en la letra B) de este informe son inconstitucionales, pues mediante ellos el Presidente de la República no está reiterando ideas formuladas válidamente durante la discusión parlamentaria del proyecto.

En relación con las nuevas empresas que se pretende incorporar al área social a través del mecanismo del veto, no es posible sostener que el Presidente de la República está reiterando una idea, pues en ninguna parte de la discusión parlamentaria se les mencionó expresamente, ni tampoco presentó en su debida oportunidad una indicación del Ejecutivo para nacionalizarlas.

En relación con este veto y con los que se refieren a darle a la nacionalización una autonomía de la expropiación, como también el veto que señala que los medios de producción no estarán en manos de los trabajadores, es importante recalcar que con ellos el Ejecutivo está modificando el sistema político, consecuencia que analizaremos en el último párrafo de este trabajo.

El Poder Constituyente Originario y el Poder Constituyente Instituido

La doctrina constitucional, tanto nacional como extranjera, acostumbra distinguir un Poder Constituyente Originario y un Poder Constituyente Instituido, según si su funcionamiento esté o no previsto en la Constitución.

En esta forma por Poder Constituyente Originario se entiende aquel que sin sujetarse a un orden jurídico pre-establecido crea la

estructura del Estado, el sistema de gobierno y las competencias de los órganos. Si este Poder actúa de acuerdo con las normas del ordenamiento jurídico previo, se habla de un Poder Constituyente Instituido el que, aparentemente, estará facultado para modificar todas las disposiciones constitucionales sirviéndose del procedimiento que le señale la Ley Fundamental anterior. En esta forma del Poder Constituyente Instituido podría llegar a crear una Constitución enteramente nueva sujetándose simplemente a los requisitos que indique la antigua Carta Política.

Este proceso aparece definido como el "fraude a la Constitución", porque bajo un aparente respeto a la Constitución, se estaría llegando a un cambio radical en el espíritu de las instituciones.

Límites del Poder Constituyente Instituido

Es evidente que el Poder Constituyente Originario no puede tener límites en cuanto a sus atribuciones para estructurar el Estado. Si no existe un ordenamiento jurídico, el titular del Poder Constituyente Originario organizará el Estado en razón de las circunstancias políticas que lo han puesto en movimiento.

El Poder Constituyente Instituido aparece, en cambio, toda vez que las disposiciones constitucionales se reforman de acuerdo con el procedimiento señalado por la propia Constitución.

Hay autores que sostienen que este Poder Instituido sólo tiene los límites que señale el ordenamiento jurídico. Sin embargo encontramos opiniones que afirman que este Poder Constituyente es un Poder limitado por la idea de derecho que informa el texto constitucional que viene a modificar.

De esta manera los principios fundamentales del sistema político no podrían cambiarse sólo por el cumplimiento de normas procesales.

En la historia política contemporánea encontramos numerosos ejemplos de la instauración de sistemas de gobierno que bajo un aparente respeto a las normas constitucionales crearon sistemas que alteraron, fundamentalmente, la estructura jurídica y política de sus pueblos; como ejemplo están la Alemania de Hitler y la Italia de Mussolini.

"Georges Burdeau se decide enérgicamente por el rechazo de la hipótesis que, por vía de reforma constitucional, se sustituya lo esencial del orden consagrado en la propia Constitución que estableció el mecanismo de reforma".

“El poder constituyente derivado no elimina ni se sustituye, pues, para siempre el originario; no puede atentar a la forma general de las instituciones, al espíritu del régimen político, ni aun a través de métodos de reforma que contemplen la consulta al electorado, al pueblo, al soberano, tal como esté reconocido por el régimen político existente (Ver A.S.B.: Tratado, Tomo III, N° 95; Tomo I, pág. 76).

En nuestra historia parlamentaria encontramos planteado este problema. Citamos a continuación la opinión del diputado comunista José Oyarce, que a través de sus intervenciones negó la posibilidad del Poder Constituyente Instituido para reformar los principios fundamentales del sistema político.

“Sobre el particular quisiera hacer una pregunta al Honorable Diputado informante: ¿Tendría facultades el Congreso Nacional para modificar el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo, que ella establece, por el sistema monárquico, por ejemplo? Nosotros creemos que no las tiene, porque la ciudadanía nos ha delegado su soberanía para actuar dentro de los marcos de dicho sistema republicano, democrático y representativo” (Citado por Alejandro Silva B., Tomo III, pág. 496).

Hay textos constitucionales que contemplan expresamente la prohibición del Poder Constituyente Instituido para reformar los valores y principios fundamentales del sistema de gobierno. El artículo 112 de la Constitución Noruega dice: “Las enmiendas no deberán contradecir jamás los principios de esta constitución y se limitarán siempre a modificaciones que no alteren el espíritu de sus disposiciones”.

Los límites del Poder Constituyente Instituido en Chile

El Poder Constituyente Instituido está reglamentado en nuestra Constitución en los artículos 108 y 109, que establecen el procedimiento de reforma de las disposiciones constitucionales, sin señalar límites para su actuación.

Ello ha permitido sostener que este Poder Constituyente podría reformar una o todas las disposiciones constitucionales sólo mediante el cumplimiento del procedimiento de los dichos artículos 108 y 109.

Como hemos visto esta atribución ha sido puesta en duda por algunos parlamentarios, que citaban como ejemplo preciso la posibilidad de una reforma que terminara con el sistema democrático y representativo.

Es evidente que una reforma de esta naturaleza podría quedar comprendida en la expresión que usa Burdeau y que citábamos más arriba como el "fraude a la Constitución".

Es indudable también que la Nación delegó su derecho de estructurar el Estado dentro de los principios que constituían la idea de Derecho que dominaba en el momento en que se dictó la Carta Política. La Nación no puede delegar una facultad para que los órganos que ella crea actúen, precisamente, en contra de los principios en base a los cuales estructuró el Estado y organizó el sistema político. La Nación no puede delegar una facultad para violar los valores en que ella creyó en un momento histórico y político dado, y, si se produce un conflicto entre la idea de Derecho que informa el sistema político, cualquier decisión que adopte el Poder Constituyente Instituido no tendrá valor ni eficacia sin responder a la idea de derecho que predomina en la comunidad y que sólo se puede conocer a través de su libre expresión.

Hemos querido terminar este trabajo con estas líneas sobre el Poder Constituyente Instituido porque pensamos que en nuestro ordenamiento jurídico se hace sentir la falta de una disposición constitucional que defina nuestro sistema político y que consagre que cualquier reforma que vaya contra los principios que, claramente, establezca la Constitución debe ser consultada al pueblo.

El Proyecto aprobado por el Congreso Pleno y las observaciones formuladas por su Excelencia el Presidente de la República nos muestran la falta de una disposición de esta naturaleza, ya que los posibles conflictos entre los órganos del Poder Constituyente Instituido no podrán ser resueltos a través de distintas interpretaciones jurídicas de normas de procedimiento, cualquiera que sea su validez y su fundamento constitucional, pues están en juego definiciones más trascendentales que afectan a todo nuestro sistema jurídico-político. De esta manera, el Poder Constituyente Instituido carece de facultades para dar origen a un nuevo sistema político y para que éste se implante será necesario que el propio Poder Constituyente Originario le dé su aprobación a través de su libre manifestación.

Santiago, 18 - IV - 1972.