

N° 212
Volumen I
Año LXX
Julio-Diciembre 2002
Fundada en 1933
ISSN 0303-9986



REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE
CONCEPCION^{MR}

Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales

PLEBISCITO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

MIGUEL ANGEL FERNANDEZ GONZALEZ
Universidad Católica de Chile

I. INTRODUCCION

Agradeciendo la invitación que, una vez más, nos ha formulado el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, dirigido por el profesor Hernán Molina Guaita, así como a su decano, profesor Sergio Carrasco Delgado, para participar en estas XXXIII Jornadas Chilenas de Derechos Público, quisiera referirme al plebiscito de reforma constitucional.

El lunes 9 de septiembre de 2002 apareció, en primera plana de El Mercurio de Santiago, la noticia de que el Presidente de la República llamaría a plebiscito para modificar el actual sistema electoral binominal¹. El Jefe de Estado, da cuenta la misma información de prensa, ejercería el derecho de veto que le confiere la Carta Fundamental, en el evento que el Congreso Nacional no incluyera la modificación a dicho sistema en el conjunto de reformas que están siendo revisadas por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado². Una vez rechazada la observación pertinente, entonces, el Presidente de la República convocaría a plebiscito³.

Al tenor de aquella información y atendido el tema que motiva estas XXXIII

¹ Véase el Mensaje del Presidente de la República, dando cuenta del estado político y administrativo de la Nación, pronunciado el 21 de mayo de 2002, publicado en La Nación el 22 de mayo del mismo año, p. 17.

² Dicho informe tuvo por objeto complementar el que ya había evacuado esta Comisión, el 6 de noviembre de 2001, recaído en dos mociones parlamentarias, contenidas en los Boletines Nº 2.526 - 07 y 2.534-07, ambos del Diario de Sesiones del Senado.

³ Véanse las ediciones de El Mercurio de Santiago correspondientes al lunes 9 de septiembre de 2002, pp. A1 y C5; martes 10, pp. A1 y C5; y viernes 13 de septiembre de 2002, p. C7.

Jornadas de Derecho Público, me ha parecido oportuno indagar en torno del plebiscito contemplado en el artículo 117° de la Constitución.

II. EXEGESIS

La materia objeto de esta ponencia se encuentra regulada en los artículos 117° y 119° de la Constitución, sin olvidar la regla matriz contenida en el artículo 15° inciso 2° de ella, conforme a la cual sólo puede convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en la Constitución. Asimismo, aquella preceptiva fundamental se halla complementada por lo dispuesto en los artículos 32° a 36° de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional⁴.

1. Procedencia del plebiscito

De acuerdo con el artículo 117° inciso 3° de la Carta Fundamental, el proyecto de reforma constitucional que apruebe la mayoría del Congreso Pleno pasará al Presidente de la República. El Jefe del Estado puede, entonces, sancionar ese proyecto, en cuyo caso deberá proceder a su promulgación y publicación, o podría rechazarlo total o parcialmente.

Si el Presidente de la República rechaza totalmente el proyecto de reforma constitucional que ha sido previamente aprobado por el Congreso Nacional, éste podría insistir en su proyecto vetado, pero requeriría de las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara. Si el Congreso efectivamente logra insistir, entonces, el Presidente de la República debe proceder a promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito.

Hay que considerar, en este caso, que el artículo 33° de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional dispone que las Cámaras deben votar únicamente si insisten en la totalidad de su proyecto y si es que en una de ellas no se alcanza la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros en ejercicio para insistir, entonces, se entenderá terminada su tramitación⁵.

Ahora, si el Presidente de la República observa parcialmente el proyecto de reforma aprobado por el Congreso Nacional, las observaciones deben ser votadas por los parlamentarios y se entenderá que las aprueban cuando cuenten con el voto conforme de las tres quintas o dos terceras partes de los miembros en

⁴ Publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1990 y sus reformas.

⁵ Lo expuesto queda corroborado por el artículo 168° inciso 2° del Reglamento de la Cámara de Diputados.

ejercicio de cada Cámara, según corresponda de acuerdo con el artículo 116° inciso 2°, en cuyo caso el proyecto con las observaciones que se le introdujeron, se devuelve al Presidente de la República para que éste proceda a su promulgación.

Empero, si las Cámaras no aprueban todas o algunas de las observaciones del Presidente de la República, entonces, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistan por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto originalmente aprobado por ellas y que fue objeto del veto presidencial, devolviéndose al Jefe del Estado, el cual deberá proceder a su promulgación, salvo que consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito respecto de las cuestiones en desacuerdo.

El artículo 34° de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional se ocupa de precisar que, en este caso de veto parcial, deben realizarse dos votaciones separadas en cada Cámara: La primera, destinada a determinar si la respectiva Cámara aprueba o rechaza cada una de las observaciones formuladas; y la segunda, destinada a resolver si, en caso de rechazo de alguna observación, la Cámara insiste o no en la mantención de la parte observada.

De lo expuesto, queda en evidencia que sólo el Presidente de la República puede convocar a plebiscito, en el curso del trámite nomogenético de una reforma constitucional, y puede hacerlo en dos casos: Primero, cuando el Jefe del Estado ha rechazado totalmente un proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso Nacional y éste insiste, en el texto vetado, por los dos tercios de sus miembros en ejercicio; y segundo, cuando el Presidente de la República ha vetado parcialmente el proyecto de reforma constitucional y, rechazadas las observaciones respectivas por el Congreso Nacional, ambas ramas de este órgano insisten en su texto original por los dos tercios de sus miembros.

2. Normas complementarias

El artículo 32° de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, precisa que las observaciones o vetos que formule el Presidente de la República a un proyecto de reforma constitucional que ha sido aprobado por el Congreso Nacional, sólo serán admitidas cuando tengan relación directa con sus ideas matrices o fundamentales, a menos que las ideas contenidas en esas observaciones hayan sido consideradas en el mensaje respectivo⁶.

⁶ Coordinar con el artículo 187° del Reglamento del Senado y con el artículo 167° del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Surge aquí la necesidad de formular una precisión interpretativa, pues aquella norma introduce una diferencia en relación con el artículo 23° inciso 3° de la Ley Orgánica Constitucional referida, al tenor del cual se considerarán como ideas matrices o fundamentales de un proyecto aquéllas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda, para efectos de la discusión y especialmente para presentar indicaciones.

Pues bien cuando se trata de las observaciones que formula el Presidente de la República, conforme al ya citado artículo 32°, el concepto de idea matriz o fundamental es más amplio o flexible, pues se vincula con el sentido o alcance sustantivo de dicha idea, con independencia de si el asunto se encuentra o no contemplado en la moción o mensaje respectivo.

En efecto, para que una idea sea considerada matriz o fundamental, en general, tiene que hallarse contenida en el mensaje o moción con que se dio inicio al trámite legislativo. Pero cuando se trata de evaluar si una observación dice relación con dicha idea, no basta con acudir al texto donde se contiene la iniciativa, sino que puede examinarse, en nexa con el contenido y extensión de la moción, más allá de su tenor expreso o literal, y aun el resto de la discusión parlamentaria, a menos que, en cuyo caso a esto se tendrá que estar, la idea se encuentre contenida en el mensaje que dio comienzo al proyecto.

Con todo, el inciso 2° del artículo 32° faculta al presidente de la Cámara de origen para que declare, antes de que se dé inicio a la votación, la inadmisibilidad de las observaciones cuando no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales, sin perjuicio de lo cual y de frente a la declaración inicial de admisibilidad, el presidente de la Cámara revisora puede igualmente declarar lo contrario. Ciertamente, añade el inciso 3°, la Sala de la Cámara que corresponda puede reconsiderar la declaración de inadmisibilidad efectuada por su Presidente⁷.

Finalmente, hay que tener presente que, conforme al artículo 35°, cada observación formulada por el Presidente de la República debe ser aprobada o rechazada en su totalidad, con lo cual no procede dividir la votación para aprobar o rechazar sólo una parte de la observación.

Para lo recién señalado, se entiende que constituye una sola observación la

⁷ Véase el informe evacuado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, el 15 de diciembre de 1966, reproducido en el Boletín del Senado, sesión celebrada el 20 de diciembre de 1966, pp. 2.236-2.304, según da cuenta Rolando Acuña Ramos: *La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado* (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1971), pp.790-796.

proposición que afecta a un determinado texto del proyecto, sea en su totalidad o a una parte de él, como un título, capítulo, párrafo, artículo, inciso, letra, número u otra división cualquiera según lo precise el Presidente de la República. Por ello, si el Presidente de la República separa sus observaciones con letras o números, cada texto así diferenciado debe ser considerado, para proceder a su votación, como una sola observación.

Esta norma legal ha sido complementada por lo dispuesto en el artículo 188° del Reglamento del Senado, cuyo N° 6° dispone que si una de las Cámaras insiste con el quórum constitucional que corresponde, y la otra no, entonces, se entiende que el Congreso Nacional no insiste y, en consecuencia, no habrá ley en esa parte, en cuyo caso, si la norma excluida incide en una disposición principal del proyecto, quedarán también sin efecto las demás normas que sean accesorias de ella⁸.

3. Convocatoria al plebiscito

El artículo 119° de la Constitución señala que la convocatoria a plebiscito, para que la ciudadanía se pronuncie acerca de las discrepancias surgidas con motivo del trámite de reforma constitucional, debe efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras han insistido en el proyecto aprobado por ellas. Dicha convocatoria debe realizarse mediante decreto supremo, en el cual se fijará la fecha del plebiscito, que no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta días, contados desde la publicación del referido decreto.

Puede ocurrir, en consecuencia, que el Presidente de la República no convoque a plebiscito, dentro de los treinta días referidos, en cuyo caso deberá promulgar el proyecto aprobado por el Congreso.

En cuanto al contenido del decreto supremo de convocatoria, el inciso 2° del artículo 119° aclara que debe incluir, según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y que ha sido vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso Nacional haya insistido; y precisa aquella norma que, en este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente por el pueblo elector.

El inciso 4° señala que el Tribunal Calificador comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito y especificará el texto del proyecto

⁸ El artículo 172° inciso final del Reglamento de la Cámara de Diputados expresa que cuando no hay ley en la parte observada y ésta incide en una disposición principal del proyecto o del artículo, en su caso, quedarán también sin efecto sus demás disposiciones que sean accesorias o dependientes de la parte afectada por la observación.

aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación.

En fin, se cierra aquel artículo con un inciso que dispone que, una vez promulgado el proyecto y desde la fecha de su vigencia, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas a ésta, con lo cual queda en evidencia que nuestro Poder Constituyente Derivado opera como un poder de reforma y no meramente de enmienda.

III. PRECEDENTES

La Constitución de 1925, en el texto original de su artículo 109° inciso 2°, disponía que el Presidente de la República podía convocar a plebiscito en caso que las dos Cámaras desecharan, total o parcialmente, las observaciones que hubiere formulado a un proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso Nacional, pero siempre que los parlamentarios insistieran por dos tercios de los miembros presentes en la Sala.

En este sentido, la Carta Fundamental aludida configuraba el plebiscito en términos semejantes a los que hoy prevé la Constitución de 1980, pues se autorizaba al Presidente de la República para convocarlo nada más que cuando concurrían las mismas dos condiciones copulativas que hoy se requieren: Rechazo del veto, total o parcial, e insistencia del Congreso Nacional en su texto original.

1. Eventualidad de plebiscito durante el gobierno de Ibáñez

Los profesores Brahm, Bertelsen y Amunátegui dan a conocer una carta pública que el Presidente Ibáñez dirigió a su ministro del Interior, general Abdón Parra, el 10 de julio de 1954, en la cual señalaba que realizaría todos los esfuerzos necesarios para restaurar el espíritu y letra de la Constitución de 1925 de frente al peligro que implicaba el resurgimiento del parlamentarismo:

...hubo también quienes fueron más allá en sus apreciaciones. En algunos sectores políticos se empezó a especular que el objetivo último que perseguía Ibáñez, al presentar un proyecto de reforma constitucional ante un Congreso en que estaba claramente en minoría, era forzar la realización de un plebiscito. El senador Raúl Ampuero ante el Comité Central del Partido Socialista Popular diría con gran convicción: "El Presidente de la República sabe que el Congreso se resistirá a aprobarle las reformas constitucionales. Entonces apelará a un plebiscito".

Se trabó entonces entre los actores políticos una polémica relativa a la correcta interpretación del artículo 109° de la Constitución. Conservadores y radicales intentarían reducir la posibilidad del plebiscito sólo a aquellos casos en que se producía un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo a causa de que el Congreso rechazara con insistencia el proyecto. De esta forma, el diputado radical Jacobo Schaulson expresaba en una entrevista que “el plebiscito era sólo un arma presidencial exclusivamente destinada a resistir la ofensiva parlamentaria”. Por el contrario, el constitucionalista José Maza opinaba que el inciso en cuestión podía interpretarse desde una doble perspectiva: “Si las dos Cámaras, por los dos tercios, insistían en una reforma vetada por el Presidente, éste como último recurso podía apelar al plebiscito, igualmente podía apelar a él en caso de que naciera del Ejecutivo una iniciativa de reforma constitucional que fuera rechazada por la mayoría del Parlamento”...

Pese a que el Presidente de la República anunciaría en su Mensaje Presidencial de mayo de 1955 el pronto envío al Congreso del proyecto de reformas, esto nunca ocurrió y las ideas en él contenidas no fueron aprobadas y ni siquiera serían objeto de discusión parlamentaria⁹.

Vale la pena recordar este incidente porque, desde la perspectiva política, ya aparecía el plebiscito como un instrumento al que intentaba acudir el Gobierno, no sólo para evitar que el Congreso Nacional, mediante una mayoría calificada, le impusiera una reforma constitucional, sino para obtener que la ciudadanía aprobara una reforma deseada por el Presidente de la República, pero rechazada por el Parlamento, invirtiéndose de esta manera el genuino espíritu de aquel instrumento de participación popular.

2. Segunda posibilidad: Gobierno de Salvador Allende

Acudir al mecanismo plebiscitario, contemplado en el artículo 109° de la Constitución, fue una alternativa también explorada durante el Gobierno del Presidente Salvador Allende:

...se analizaban al interior de la Unidad Popular alternativas para

⁹ Enrique Brahm García, Raúl Bertelsen Repetto y Andrés Amunátegui Echeverría: Régimen de Gobierno en Chile. ¿Presidencialismo o parlamentarismo? 1925-1973 (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 2002), pp. 123-124 y 129.

consolidar su posición de poder. Entre ellas aparecía con particular fuerza la que buscaba alcanzar ese objetivo por la vía de reformar la Constitución Política. Según Joan Garcés, ya en el mes de octubre del año 1970 Allende había encargado a sus asesores personales elaborar un plan en ese sentido. El resultado fue una proposición de reforma constitucional que incluía la nacionalización del cobre, la nacionalización de las grandes empresas que debían integrar el Área de la Propiedad Social, la consagración de la participación directa de los trabajadores en los órganos de decisión de las empresas, de las comunas y en los organismos de planificación central, y el conceder al Presidente de la República la facultad de disolver el Parlamento y convocar a elecciones por una vez durante su período presidencial. La idea era que en caso de que el Parlamento se opusiera a estas reformas se darían las condiciones para consultar directamente al pueblo por la vía de un plebiscito¹⁰.

Se advierte cómo, entonces, reaparece la mecánica de impulsar una reforma constitucional, a sabiendas de su fracaso en el trámite parlamentario, con la finalidad de llegar al plebiscito contemplado en el artículo 109° de la Constitución para aprobar la reforma por esa vía en contra de la voluntad mayoritaria del Parlamento y no como instrumento tendiente a evitar, al revés, la imposición del Congreso sobre el Jefe del Estado. Sin embargo, no ha quedado absolutamente claro que, hacia el final del Gobierno de la Unidad Popular, la alternativa plebiscitaria haya sido realmente una posibilidad¹¹.

¹⁰ Id., p. 221.

¹¹ Luis Corvalán: *De lo vivido y lo peleado* (Santiago, Colección sin Norte, 1997), pp. 153-156, señala: "Desde hacía algunos días, Salvador Allende venía dándole vueltas a la idea de buscar y proponer una solución política, legal y constitucional, al conflicto planteado entre el Ejecutivo y el Parlamento, más exactamente entre el gobierno y la oposición, en relación a las reformas a la Carta Fundamental que la mayoría del Parlamento había aprobado y que eran el quid de ese conflicto. La idea del Presidente consistía en promulgar esas reformas y, al mismo tiempo, enviar al Parlamento otra reforma constitucional que estableciera un sistema claro y expedito para la solución de diferendos que pudieran surgir entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En virtud de esta última enmienda se convocaría a una Asamblea Constituyente para los efectos de dirimir las discrepancias a que habían dado lugar las otras reformas constitucionales. Si esta solución política no prosperaba, Allende estaba decidido a llamar a un plebiscito y en caso adverso dejar el cargo. Nosotros le expresamos nuestro total acuerdo en esta que fue la última entrevista con el Presidente...

...En este encuentro (el domingo 9 de septiembre de 1973), Allende les informó de su decisión de llamar a un plebiscito para que la ciudadanía se pronunciara sobre el conflicto creado..."

Asimismo, Carlos Prats González: *Memorias* (Santiago, Ed. Pehuén, 1985), p. 509, da cuenta de su almuerzo con el Presidente Allende el sábado 8 de septiembre de 1973:

"Me expone (el Presidente Allende) su tesis sobre la situación. El PDC -que reúne mañana a sus convencionales de provincia- tratará de provocar su renuncia, logrando una declaración de inhabilidad del Parlamento. Esto se apoyará con una especie de ultimátum de Aylwin, que le lanzará el jueves 13 en una gran concentración pública de la DC.

...que se adelantará, llamando el lunes 10 a un plebiscito popular. Piensa que en este veredicto saldrá perdedor, pero será una honrosa derrota para la UP, porque habrá una expresión mayoritaria del pueblo que le permitirá evitar la guerra civil, tragedia que ni la más cara consideración partidista lo inducirá a promover. Lo contemplo estupefacto, como si mis oídos hubieran malentendido sus palabras. Me observa interrogadoramente, con sus ojos penetrantes.

‘Perdone Presidente... usted está nadando en un mar de ilusiones. ¿Cómo puede hablar de un plebiscito, que demorará 30 ó 60 días en implementarse, si tiene que afrontar un pronunciamiento militar antes de diez días?’

Finalmente, Mónica González: La conjura (Santiago, Ediciones B, 2000), pp. 272 - 273 y 293 - 295:

‘El lunes 3 de septiembre... alrededor de la una de la madrugada, el sociólogo del CENOP, Manuel Contreras, recibió una llamada urgente:

– El Presidente lo necesita...

...Contreras recuerda:

– El Presidente... dijo: ‘Voy a escribir una carta al país. Voy a llamar a un plebiscito y a convocar a la Democracia Cristiana al gobierno. Voy a llamarla a cogobernar. ¡No hay otro camino!’. El plebiscito que estaba planteando era para que la gente se pronunciara si él seguía o no en el gobierno y en qué condiciones para evitar un golpe de Estado. Entonces, se dirigió a nosotros y dijo: ‘¿Qué opina el CENOP? Y nosotros le dijimos que estábamos de acuerdo...

– Mientras hablábamos, tuve la impresión de que el doctor continuó en un soliloquio. Le pidió la opinión a todos pero para escuchar el eco de su propia voz. De improviso, interrumpió el intenso diálogo, se echó hacia atrás, dejó caer los brazos sobre los pasamanos del sillón y exclamó: ‘¿Pero yo sé que se va a oponer el Partido Socialista. ¡Allí tengo los peores enemigos!’...

...Gómez Millas propuso una fórmula de acuerdo, basada en una reforma constitucional sometida lo más rápidamente posible a plebiscito...

El Presidente solicitó luego a la Unidad Popular que lo respaldara. Pero toda la primera semana de septiembre, el Comité Ejecutivo de la UP se empujó en las discusiones... Los partidos Socialista, Izquierda Cristiana y MAPU rechazaron inicialmente la petición de Allende, aceptada por la mayoría formada por los partidos Comunista, Radical, el API y el MAPU Obrero-Campesino.

A las 10 de la mañana del sábado 8 se realizó una nueva reunión en La Moneda. Intervinieron Anselmo Sule, por el Partido Radical, y Jaime Gazmuri, por el MAPU Obrero-Campesino, aprobando la proposición del Presidente. Rafael Tarud, por el API, reveló dramáticamente que militantes de su colectividad relacionados con militares en retiro habían informado de manera confidencial que se preparaba un golpe militar extremadamente violento. Millas habló a nombre de los comunistas y llamó a respaldar de inmediato a Allende... Bosco Parra, por la Izquierda Cristiana, dijo que los argumentos expuestos lo habían convencido. Oscar Guillermo Garretón dijo sentirse impresionado por los nuevos antecedentes y agregó que no se atrevía a asumir la responsabilidad de ser el único que rechazaba la petición presidencial... Erick Schnake...

– Allende exagera los peligros –dijo en nombre de la Comisión Política del PS. Y agregó que un paso de esta naturaleza era tan innecesario como peligroso. En el Ejército, dijo, predominan aún criterios favorables a la política del gobierno, lo que permite tener la certeza de que éste no sufrirá un golpe de derecha.

– ¿Y si ocurre lo contrario? –preguntó un participante.

– Vendrá un contragolpe para afirmar al gobierno y avanzar resueltamente en la aplicación de su programa –respondió Schnake.

Bosco Parra dio marcha atrás y se alineó con los socialistas:

– Hay dos líneas de información totalmente distintas sobre la correlación de fuerzas en el Ejército. Sugiero que las comisiones militares de ambos partidos cotejen sus datos y después tomemos una decisión’.

En cambio, en Jaime Gazmuri y Jesús Manuel Martínez: El sol y la bruma (Santiago, Ediciones B, 2000), p. 84:

‘La UP estaba muy desconcertada y muy dividida. La solución de algunos era avanzar más rápido en las reformas, preparar la defensa popular del gobierno, fortalecer los cordones industriales. Eran sobre todo sectores socialistas, el otro MAPU y, fuera de la UP, el MIR. La otra línea, la nuestra, la del sector socialista encabezado por Clodomiro Almeida, la del PC y la del propio Presidente, era consolidar los cambios, buscar un entendimiento con sectores de la DC y con los militares, intentar un acuerdo político.

La idea del plebiscito, que yo recuerde, no nos la plantearon formalmente. Circulaba como la salida que el

3. Ampliación de la potestad presidencial para convocar a plebiscito

En virtud de la reforma constitucional contenida en la Ley N° 17.284¹², conocida como la Gran Reforma, a la Constitución de 1925, el artículo 109° fue modificado, facultando al Presidente de la República para consultar a los ciudadanos, mediante un plebiscito, en dos casos: Primero, cuando un proyecto de reforma constitucional, iniciado mediante mensaje, hubiera sido rechazado totalmente por el Congreso; o, en segundo lugar, cuando el Congreso Nacional rechazara, total o parcialmente, las observaciones que el Jefe del Estado había formulado a un proyecto aprobado por el Parlamento, sea que tuviera su origen en un mensaje o en una moción. Empero, no podía acudir a la consulta así prevista, cuando se tratara de reformas constitucionales que tuvieran por objeto modificar las normas sobre plebiscito del mismo artículo 109°.

De esta manera, el Poder Constituyente Derivado amplió la posibilidad del Presidente de la República para convocar a plebiscito, ya que ahora podría hacerlo tanto cuando el Congreso Nacional rechazara totalmente un proyecto de reforma constitucional iniciado por mensaje como cuando aquel órgano votara en contra, total o parcialmente, sus observaciones, sin requerirse la insistencia del Congreso como ocurría con anterioridad a 1970¹³.

Precisamente en este contexto se suscitó el debate en torno del proyecto de reforma constitucional conocido como Áreas de la Economía, a propósito del cual el Congreso Nacional rechazó las observaciones del Presidente de la República, pero no insistió en el texto que originalmente había aprobado:

...ya que el Ejecutivo sostuvo que el Congreso, para imponer su criterio, debía insistir por los dos tercios, mientras que los parlamentarios de oposición argumentaron que el Presidente de la República tenía sólo dos posibilidades: O promulgar el proyecto tal como lo despachó el Congreso o convocar a plebiscito...

El Poder Ejecutivo replicó que atendido que la Reforma Constitucional se tramita igual que una ley, debe aquélla ser sometida al trámite de las

Presidente estaba diseñando, pero no recuerdo que se discutiera en la UP. Si nos lo hubiera planteado, creo que hubiéramos estado a favor, pero con poca convicción".

¹² Publicada en el Diario Oficial el 23 de enero de 1970.

¹³ Este fue el criterio, acertado, sostenido por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en el informe evacuado el 14 de marzo de 1966, reproducido en el Boletín del Senado, sesión celebrada el 14 de abril de 1966, pp. 6.259 - 6.295, según da cuenta Rolando Acuña Ramos citado en supra nota 7, p. 789.

insistencias y que frente a la discrepancia se sometería al Tribunal Constitucional...¹⁴.

La controversia referida fue sometida al conocimiento de dicho Tribunal, el cual no la resolvió aduciendo su incompetencia¹⁵, dejando en evidencia uno de los defectos graves de que adolecía el sistema político bajo la Constitución de 1925, consistente en la inexistencia de mecanismos institucionales de resolución de conflictos entre órganos de jerarquía constitucional.

4. Poder constituyente originario

La Comisión de Estudio de la Nueva Constitución propuso, en lo atinente al plebiscito de reforma constitucional, de acuerdo con el artículo 121° incisos 4° a 8° del Anteproyecto¹⁶ que, una vez aprobado el proyecto pertinente por la mayoría del Congreso Pleno, pasaría al Presidente de la República para su sanción o veto.

En caso que el Jefe del Estado rechazara totalmente el proyecto que le había sido remitido por el Congreso Nacional, éste podría insistir en su proyecto original, por tres quintos de los miembros en ejercicio de cada Cámara, en cuyo caso el Presidente de la República debería promulgarlo, a menos que consultara a la ciudadanía mediante plebiscito.

A su turno, si el Presidente de la República vetaba parcialmente el proyecto de reforma aprobado por el Congreso Nacional, las observaciones se entenderían aprobadas cuando contaran con el voto conforme de los tres quintos de los miembros en ejercicio de cada Cámara, en cuyo caso el proyecto se devolvería al Presidente de la República para su promulgación.

Empero, si las Cámaras no aprobaban todas o algunas de las observaciones, no habría reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que el Presidente de la República consultara mediante plebiscito acerca de aquellas discrepancias.

Sin embargo, podía ocurrir que el Congreso no sólo rechazara las observaciones presidenciales, sino que, adicionalmente, insistiera, por los tres quintos de sus miembros en ejercicio, en la parte del proyecto originalmente aprobado

¹⁴ Enrique Evans de la Cuadra: Chile hacia una Constitución contemporánea (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1973), p. 78.

¹⁵ La sentencia pronunciada por el Tribunal Constitucional el 30 de mayo de 1973, fue publicada en el Diario Oficial el 2 de junio de ese mismo año.

¹⁶ VIII Revista Chilena de Derecho Nº 1 - 6 (enero - diciembre 1981), pp. 371-372.

por él, caso en el cual el Presidente de la República debería promulgarlo, salvo que consultara a la ciudadanía para que se pronunciara mediante un plebiscito respecto de las cuestiones en desacuerdo.

Finalmente, el Anteproyecto contemplaba también la posibilidad de que el Presidente de la República consultara mediante plebiscito cuando un proyecto de su iniciativa hubiera sido rechazado totalmente por el Congreso, en cualquier estado de tramitación, por no contar con los quórum exigidos para su aprobación.

Interesa destacar, al tenor de lo explicado, que el texto del Anteproyecto era más proclive al plebiscito que lo dispuesto finalmente por la Constitución, pretendiendo, de esta manera, profundizar la línea iniciada con la reforma de 1970:

El señor Guzmán... En respuesta a una consulta del señor Presidente, precisa que, cuando la observación sea rechazada, el Presidente de la República podrá hacer uso de la facultad de convocar a plebiscito, sin que opere aquí el mecanismo de la insistencia de las Cámaras, las cuales, en el fondo, al rechazar una idea del Ejecutivo, insisten, en ese mismo acto y por ese mismo acto, en su punto de vista. De paso, aclara que en perfecta congruencia con el principio que presidió la reforma constitucional de 1970, que don Salvador Allende intentó desconocer, la observación deberá entenderse rechazada cuando a su aprobación no concurran los tres quintos de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras...

El señor Ortúzar (presidente) se declara partidario de la proposición, porque da al Jefe del Estado la opción de recurrir al plebiscito cuando se le quiere imponer una reforma constitucional con la cual no está de acuerdo o cuando se le rechaza una reforma que propone¹⁷.

El Consejo de Estado, en el artículo 117° de su Proyecto de Nueva Constitución, introdujo cambios al Anteproyecto, reduciendo los casos en que sería procedente acudir al plebiscito, volviendo así al texto original de la Constitución de 1925:

En cuanto al plebiscito, el Consejo estima que debe reservárselo para dos casos muy excepcionales: Cuando las Cámaras rechacen totalmente el proyecto de reforma presentado por el Presidente de la República e insistan

¹⁷ Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución sesión 374ª, pp. 2.627 y 2.629.

por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, o si rechazan todas o algunas de sus observaciones e insisten por igual quórum¹⁸.

Finalmente, la Junta de Gobierno, ejerciendo la potestad constituyente, mantuvo la proposición del Consejo de Estado introduciéndole un solo cambio, consistente en que el quórum requerido para que el Congreso Nacional insistiera en su proyecto originalmente enviado al Presidente de la República y que éste vetó totalmente, sería de dos tercios y no de tres cuartos de los miembros en ejercicio de cada Cámara.

Por ello, el artículo 117° de la Constitución, en lo relativo al plebiscito, dispuso que el Presidente de la República podía acudir al plebiscito en dos casos: Cuando, al haber rechazado totalmente el proyecto aprobado por el Congreso Nacional, éste insistiera por las tres cuartas partes de sus miembros en ejercicio en el proyecto que le fue vetado; y, cuando habiendo el Congreso rechazado las observaciones parciales del Presidente de la República, insistiere por dos tercios de sus miembros en ejercicio en su proyecto original.

5. Reforma constitucional de 1989

La Ley N° 18.825¹⁹, que introdujo el primer conjunto de cambios a la Constitución de 1980, contempló una sola enmienda respecto del plebiscito de reforma constitucional²⁰, si bien mantuvo los únicos dos casos en que resultaría procedente convocar a ese plebiscito. El cambio consistió en rebajar el quórum requerido para que el Congreso Nacional insistiera en el texto originalmente aprobado por él, cuando éste había sido totalmente vetado por el Presidente de la República, disminuyéndolo de las tres cuartas partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara a las dos terceras partes:

Uno de los capítulos más cuestionados de la Constitución de 1980 es la extraordinaria complejidad y rigidez del procedimiento de reforma de la Constitución. Si bien es cierto que toda Constitución debe tener cierta permanencia en el tiempo, como ley superior del ordenamiento de una sociedad, no es menos cierto que éstas con el correr del tiempo van sufriendo transformaciones que, a veces, hacen necesario adecuar los textos

¹⁸ VIII Revista Chilena de Derecho N° 1 - 6 (enero - diciembre 1981). 416.

¹⁹ Publicada en el Diario Oficial el 17 de agosto de 1989.

²⁰ José Luis Cea Egaña: "Modificaciones al sistema de reforma de la Constitución", en XVI Revista Chilena de Derecho N° 3 (septiembre - diciembre 1989), pp. 607 - 617.

legales a las nuevas realidades. Pretender petrificar, inmovilizar una sociedad, es vano intento que, las más de las veces, termina con la abrogación de una Constitución que resulta inadecuada para los nuevos tiempos²¹.

Finalmente, no está de más recordar que, conforme a la 21ª disposición transitoria de la Constitución, entre el 11 de marzo de 1981 y el 11 de marzo de 1990 no fue aplicable el Capítulo XIV de la Carta Fundamental, sino que, conforme a la letra d) inciso 2° de aquella disposición, la Constitución sólo podía ser reformada por la Junta de Gobierno, en ejercicio del poder constituyente, cuya decisión estaba sujeta a aprobación mediante plebiscito convocado por el Presidente de la República, tal y como aconteció la única vez que operó esta norma transitoria en relación con la Ley N° 18.825.

IV. REFLEXION FINAL

Resulta indudable, al revisar el texto del artículo 117° de la Constitución y situarlo en la evolución histórica que se inicia en 1925, el sentido y alcance restringido que cabe asignar al plebiscito de reforma constitucional. Dicho mecanismo sólo resulta procedente cuando el Presidente de la República rechaza totalmente el proyecto de reforma constitucional que fue aprobado por el Congreso Nacional y éste insiste en el proyecto vetado por las dos terceras partes de sus miembros en ejercicio; y cuando el Presidente de la República observa parcialmente el proyecto de reforma aprobado por el Congreso Nacional, y éste no aprueba todas o algunas de las observaciones e insiste por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte pertinente del proyecto originalmente aprobado por las Cámaras.

En consecuencia, para que se genere la facultad presidencial de convocar a plebiscito resulta menester que concurran dos requisitos copulativos: Que el Jefe

²¹ Carlos Andrade Geywitz: *Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980* (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1991), p. 236; y Sofía Correa Sutil et al.: *Historia del siglo XX chileno* (Santiago, Ed. Sudamericana, 2001), pp. 336 ff.

Andrés Allamand Zavala: *La travesía del desierto* (Santiago, Ed. Aguilar, 1999), p. 180:

"Toda fortaleza tiene un flanco débil. Y todos los esfuerzos por fosilizar la Constitución se evaporaron cuando se descubrió que sus altos quórum no se aplicaban al Capítulo XIV que contenía el procedimiento global de reforma de la Carta Fundamental. ¡Un error increíble! Pero así era. Lo que para Lagos era una 'válvula', era un enorme 'forado' en la lógica del Gobierno militar. La grieta de la Constitución del 80 era un secreto a voces. Muchos en la Concertación pensaban que el mejor negocio era apostar a obtener el 60% del futuro Congreso y, con esa mayoría, cambiar primero el capítulo sobre la reforma y posteriormente la Constitución a voluntad.

Estoy absolutamente seguro de que tal elemento fue determinante...".

de Estado vete, total o parcialmente, el proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso; y que éste insista, por dos tercios de sus miembros en ejercicio, en el proyecto que fue objeto del veto.

De esta manera, la facultad presidencial queda suspendida a la insistencia del Congreso Nacional, donde resulta muy difícil, al menos con la actual composición parlamentaria, que se logren los dos tercios para insistir. Así, tan elevado quórum, no sólo hace difícil que el Congreso insista tratando de imponer su voluntad al Jefe del Estado, sino que torna prácticamente imposible que el Presidente de la República quede en posición de convocar al plebiscito.

Esta situación, ciertamente, tiene que ver con el carácter marcadamente representativo de nuestra democracia, carente de mecanismos participativos. Pero también se vincula con la experiencia histórica en este tema, pues ella demuestra que, alterando su espíritu, cuando se planteó la posibilidad de acudir al plebiscito de reforma constitucional, en lugar de emplearlo como instrumento para evitar que el Congreso Nacional le impusiera una reforma a la Carta Fundamental al Presidente de la República, éste trató, por esa vía, de imponer una enmienda no deseada por la mayoría parlamentaria.