

EL SISTEMA DE REFORMA DE LA CONSTITUCION DE 1980

Prof.: Mario Verdugo Marincovic.

1.- ANTECEDENTES DOCTRINARIOS

Aún cuando los principios del denominado constitucionalismo clásico han sido sometidos a revisión por las doctrinas contemporáneas, la mayoría de ellos son respetados en su esencia.

Se admite desde luego, la validez de la "supremacía": la Constitución es la ley de leyes, la de más alta jerarquía dentro del ordenamiento jurídico.

Este rango jerárquico dimana de su contenido: en ella se organizan las potestades públicas y se garantizan los derechos fundamentales de la persona.

Es evidente que materias de esta naturaleza, por su trascendencia para la convivencia armónica social, no pueden estar expuestas a vaivenes de mayorías contingentes. Por el contrario, ellas precisan cierto grado de permanencia.

Precisamente, para garantizar esa estabilidad, el principio de la "supremacía" se complementa en el de la "rigidez" constitucional: la Constitución no puede modificarse con la facilidad de la legislación ordinaria.

Esta prevención resulta perfectamente consecuente: de no existir la rigidez, el principio de "supremacía" quedaría con un carácter meramente retórico.

Obviamente los requisitos que se exigen para concretar una reforma o enmienda constitucional varían en los países que adoptan el constitucionalismo escrito, pero en la mayoría de ellos se opta por requerir un mayor quórum que los exigidos para modificar una ley ordinaria.

En otras oportunidades, se precisa de un referendun o del pronunciamiento de un órgano especial.

Sin embargo, la Constitución - como toda institución - debe ser permeable a los cambios políticos, sociales, económicos, que operan en el seno de la sociedad. Si ello no ocurre, la experiencia histórica resulta incontestable, se origina el llamado "fraude constitucional" o bien se precipita una ruptura constitucional, golpe de estado, revolución.

Sobre el particular, cabe tener presente que, pasada la época de la concepción "racional-normativa" (se suponía la Constitución con vigencia "para hoy y para siempre"), la tendencia constitucional se orienta en el sentido que, debiendo garantizarse la estabilidad del ordenamiento fundamental, este propósito no debe procurarse en forma artificial, esto es, ignorando las presiones de cambio existentes en el medio social donde la normativa tiene virtual aplicación.

Se ha llegado así a la adopción del sistema conocido como de las Constituciones "semirígidas y semiflexibles". Ello implica que el principio de la rigidez aparece atenuado en lo que atañe a los requisitos exigidos para reformar la Constitución. Ellos siguen siendo superiores o más complejos que los precisados para derogar o modificar una ley ordinaria, pero no resultan excesivos, inalcanzables para los reformistas.

II.- EL PRINCIPIO DE LA RIGIDEZ EN LOS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES NACIONALES.

El Constituyente de 1828, estableció una verdadera cláusula pétreá: sólo en 1836 una Gran Convención podría revisar la Constitución.

Como es sabido, en Lircay (1830) los pelucones se encargaron de castigar este pecado de soberbia.

Por su parte la Constitución de 1833, configuró un complejo y difícil sistema de reforma. Ello motivó que la primera enmienda sólo se produjera en 1871. Sin embargo, mucho antes a través de leyes interpretativas, de cuestionable constitucionalidad, y principalmente mediante prácticas parlamentarias, se erosionará el texto escrito en alguno de sus aspectos medulares.

El Constituyente de 1925, con prudencia, adoptó un sistema semi-rígido o semiflexible. Ello permitió que durante su vigencia se aprobaran diez reformas que fueron adecuando la Carta Fundamental a los requerimientos históricos. Es probable que otras enmiendas que aparecían doctrinariamente aconsejables, quedaron frustradas, pero ello no es imputable a la rigidez del ordenamiento, sino que más bien a la reticencias de los actores políticos.

III.- EL PROCESO DE REFORMA EN LA CONSTITUCION 1980.

La Constitución 1980, destina el Capítulo XIV (artículos 116 a 119) a regular el procedimiento a seguir para la Reforma de la Constitución.

En principio el procedimiento pormenorizado en este articulado no difiere sustancialmente del que contenía la Constitución de 1925. El Poder constituyente derivado se mantiene radicado en ambas ramas del Congreso, en el Congreso Pleno y en el Presidente de la República. Eventualmente, siempre por iniciativa de este último, la ciudadanía puede ser convocada a plebiscito.

Las diferencias se advierten en lo que atañen a los quórum exigidos para la aprobación de los proyectos de reforma y en la distinción que el texto formula cuando la enmienda incide en ciertas materias o capítulos de la Constitución.

El artículo 116, que contiene lo que podríamos calificar las bases generales del sistema, establece que el proyecto de reforma necesita el voto conforme de tres quintas partes de diputados y senadores (72 de 120 y 21 de 36, respectivamente).

Sesenta días después del despacho del proyecto por el Congreso, debe reunirse el Congreso Pleno, procediéndose a votar, sin debate previo. Hasta aquí, salvo en lo que dice relación con los quórum, la tramitación es análoga a la que señalaba en la Carta de 1925. Sin embargo, el procedimiento se altera notoriamente en lo que atañe a las facultades que se otorgan al Presidente de la República, respecto al proyecto aprobado por el Congreso Pleno.

En efecto, el Presidente puede rechazar totalmente la enmienda propuesta, antes sólo podía proponer modificaciones o correcciones parciales, y el Congreso para insistir precisa quórum que varían entre las tres cuartas partes (90 diputados y 27 senadores de un total de 120 y 36 respectivamente) y los dos tercios de los miembros en el ejercicio de cada Cámara (80 diputados y 24 senadores).

Con todo, asiste al Presidente de la República facultad de consultar a la ciudadanía mediante plebiscito.

La rigidez constitucional y el rol predominante del Presidente de la República en el proceso de reforma se hace más ostensible cuando la enmienda tiene por objeto "modificar las normas sobre plebiscito, disminuir las facultades del Presidente de la República, otorgar mayores atribuciones al Congreso o nuevas prerrogativas a los parlamentarios". (art. 118 inc. 1°).

En este caso, debe recurrir conjuntamente las voluntades del Presidente de la República y de los dos tercios de los miembros en el ejercicio de cada Cámara, y no procederá a su respecto el plebiscito.

Como se puede apreciar, el Presidente de la República cuenta en este caso con un veto absoluto que prevalece incluso sobre los dos tercios de los miembros del Congreso.

Cabe señalar que la redacción de esta disposición corresponde al Consejo de Estado, órgano asesor que dio un mayor rigor a la preceptiva aprobada por la Comisión de Estudio de Nueva Constitución.

Otro tanto ocurre con el inciso final del mismo artículo 118, con la salvedad que en la redacción final intervino la Junta de Gobierno. El texto de la disposición es el siguiente: "Los proyectos de reforma que recaigan sobre los Capítulos I, VII, X y XI de esta Constitución deberán, para ser aprobados, cumplir con los requisitos señalados en el inciso anterior. Sin embargo, el proyecto así despachado no se promulgará y se guardará hasta la próxima renovación conjunta de las Cámaras, y en la primera sesión que estas celebren deliberarán y votarán sobre el texto que se hubiera aprobado, sin que pueda ser objeto de modificación alguna. Sólo si la reforma fuere ratificada por los dos tercios de los miembros en ejercicio de cada rama del nuevo Congreso se devolverá al Presidente de la República para su promulgación.

Con todo, si este último estuviera en desacuerdo, podrá consultar a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito".

Las materias comprendidas en los capítulos mencionados en la disposición precitada son: Capítulo I Bases de la Institucionalidad; Capítulo VII, Tribunal Constitucional; Capítulo X, Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública y Capítulo XI, Consejo de Seguridad.

El complejo y engorroso procedimiento establecido para los casos señalados, recuerda la primera etapa de la Constitución de 1833.

Podría estimarse que esta excesiva rigidez del proceso de reforma se ve compensada si se considera que, en términos generales, estamos en presencia de una Constitución breve y sumaria. De esta suerte la adaptación del texto constitucional podría hacerse viable a través de la modificación legal sin recurrir al sistema de enmienda constitucional.

Sin embargo, ello no resulta tan claro si se tiene presente que en materias de singular importancia, el reenvío se hace a leyes calificadas: orgánicas constitucionales (tres quintas partes de los miembros en ejercicio de ambas cámaras para su aprobación, modificación o derogación) o de quórum calificado (mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de ambas Cámaras para su aprobación, modificación o derogación).

Como al finalizar el Período de Transición, la mayoría de estas leyes estarán en vigencia, el ordenamiento jurídico-político fundamental será en el futuro de muy difícil modificación.

El hombre de Derecho reconoce que estabilidad jurídica no implica inmovilismo. Por el contrario, los cambios, tarde o temprano, son necesarios e inevitables. Pero para que se mantenga la continuidad jurídica ellos deben ser efectuados de conformidad con las normas jurídicas existentes.

Ahora bien, cuando el ordenamiento, impregnado de resabios de corte racional-normativo, se resiste a ello, ¿cómo mantener la continuidad?

Es el problema que la Constitución 1980 plantea a las futuras generaciones.

