

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

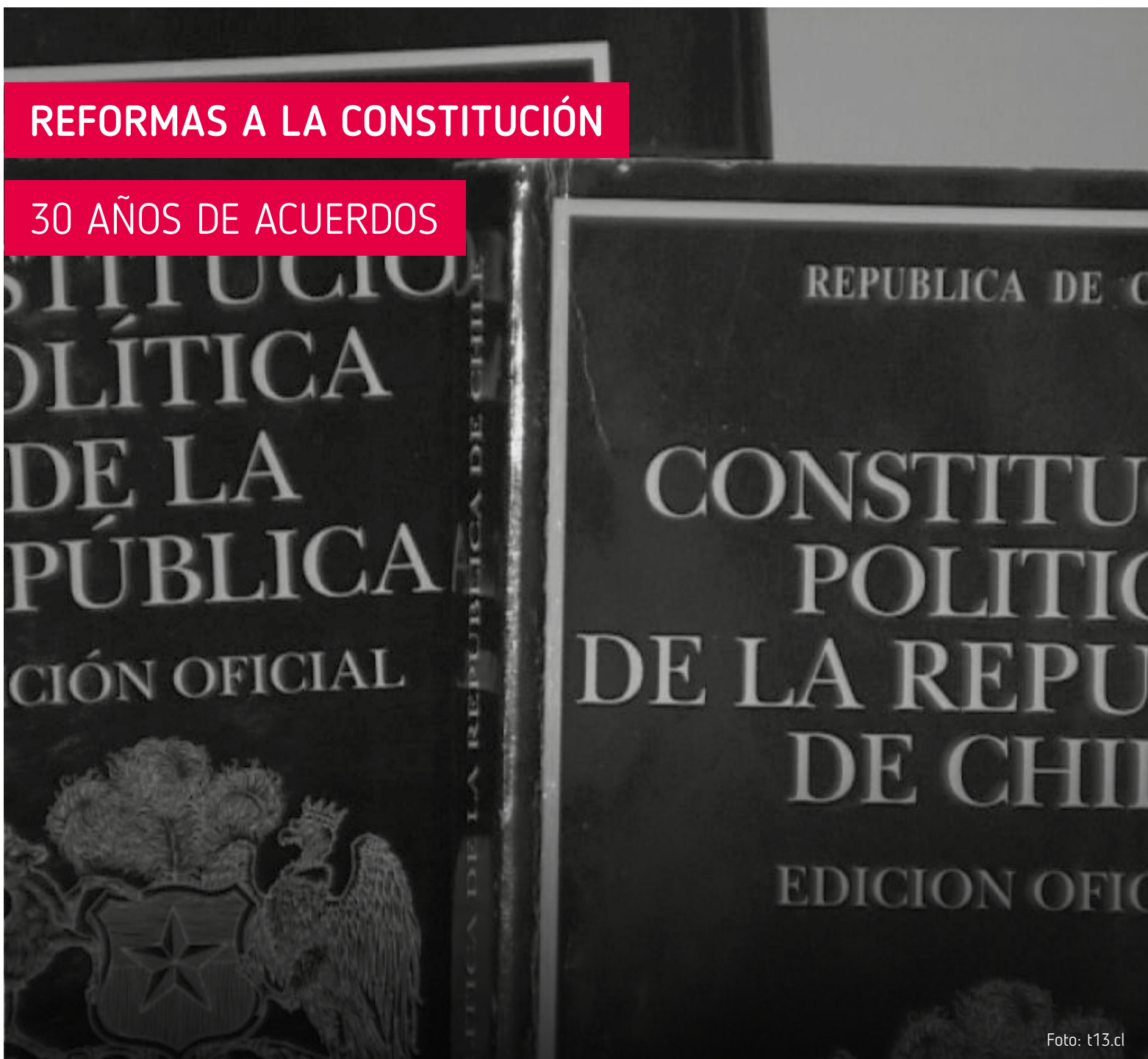
#2009
Edición

MIRADA POLITICA

MARZO
2020

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

30 AÑOS DE ACUERDOS



I. INTRODUCCIÓN

Una de las razones que ha sostenido la oposición para justificar la presunta necesidad de una nueva Constitución, es que nuestra Carta Fundamental, además de su origen ilegítimo, contiene una serie de preceptos o *cerrojos*¹ que limitarían la capacidad de decisión de los grupos políticos aún cuando sean mayoría, secuestrando, por tanto, la democracia, o al menos ejerciendo un poder de veto relevante a la hora de discutir reformas importantes.

Sin embargo, así como el reparo sobre la legitimidad a estas alturas parece ser más bien un recurso de mala fe, teniendo a la vista los hechos ocurridos los últimos 40 años –con antecedentes tan relevantes como el plebiscito de julio de 1989, en que se validó la Constitución con 6.069.449 millones de votos–; también lo es sostener que es necesaria una nueva Constitución en razón de estos supuestos cerrojos, más aún cuando la Constitución ha sido modificada y, por lo tanto, no es un texto pétreamente afianzado. Por esta razón, es importante tener presente y examinar las reformas que se han hecho a la Constitución en los 40 años de vigencia, sobre todo pensando en que han sido precisamente esos cambios los que han permitido, entre otros, certificar su legitimidad. Precisamente: son estos actos que dan legitimidad a la Constitución de 1980, las decenas de reformas que se le han hecho en diversos períodos de la vida política nacional, antecedente no menor, considerando que estos 40 años

de vigencia comprenden la transición política del Gobierno Militar a los gobiernos de la Concertación, con toda la complejidad y tensión política e institucional que ello significó, sumado a los conocidos cuestionamientos a su legitimidad, arrastrados desde el plebiscito aprobatorio de 1980.

Las reformas, por otro lado, también son un antecedente fundamental desde un punto de vista estrictamente jurídico-constitucional y no solo político. La Constitución de 1980 es la Constitución con más reformas en su historia y, al día de hoy, sigue siendo la Constitución con menos años de vigencia de las tres constituciones más importantes que ha tenido nuestro país. No todas las reformas a la Constitución consisten en cambios relevantes ni de gran envergadura, algunas son simples adecuaciones de texto, pero también hay cambios simples, no obstante, de gran significación doctrinaria, social y política.²

De las tres constituciones más importantes de nuestra historia, la Constitución de 1980 es la que tiene mayor número de reformas. La Constitución de 1833, que tuvo una vigencia de 91 años, alcanzó 12 reformas; la Constitución de 1925, que rigió la nación por 48 años, tuvo un total de 10 reformas y la Constitución actual, próxima a cumplir 40 años de vigencia, ha tenido, hasta ahora, 42 reformas.

¹ ATRIA LEMAITRE, Fernando. *La Constitución tramposa*; p. 44. Ediciones LOM, 2014.

² Como la reforma que modificó el artículo 1 inciso primero, cambiando la expresión “los hombres” por “las personas”.

II. LA CONSTITUCIÓN Y SUS REFORMAS

i. El texto de la Constitución de 1980

La Constitución de 1980 es el resultado de tres comisiones que trabajaron en la redacción del texto definitivo, en un período total de siete años: la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, el Consejo de Estado y la Junta de Gobierno.

En agosto de 1980, luego de la revisión exhaustiva del texto propuesto por el Consejo de Estado, la Junta Militar convocó a un plebiscito para el mes de septiembre, con el objetivo de someter a ratificación el texto final de la Constitución. El resultado de ese plebiscito fue de un 67,04% de aprobación; 30,19% de rechazo y 2,77% de votos nulos.

ii. Los períodos y sus reformas

Ordenaremos las reformas según los gobiernos en que fueron aprobadas, enunciando las leyes y el contenido de cada una:

a) Gobierno Militar (1980-1990).

Durante el Gobierno Militar, la Constitución se modificó solo una vez, mediante la ley 18.825. El año 1989, luego de un acuerdo entre el Gobierno Militar y la oposición, se propone un paquete de 54 reformas que fueron plebiscitadas en julio de 1989. Entre los cambios introducidos, se consideran:

1. Supresión del artículo 8, que prohibía la existencia de partidos políticos que promovieran ideologías totalitarias, la destrucción de la familia, etc.

2. Eliminación de facultad presidencial de disolver el Congreso.
3. Se modifican *quorums* de distintas leyes.
4. Se modifica el sistema de reforma constitucional.

b) Gobierno presidente Patricio Aylwin.

En el Gobierno del presidente Aylwin, la Constitución se modificó cuatro veces.

Reforma a la Constitución	Contenido de la reforma
Ley 19.055	Esta reforma modificó el artículo 9 de la Constitución y eliminaba la improcedencia general de amnistía, indulto, y la libertad provisional respecto de los delitos terroristas y establecía el <i>quorum</i> de 2/3 para los indultos generales y amnistías de delitos terroristas.
Ley 19.097	Esta reforma crea el Consejo Regional con personalidad jurídica y patrimonio propio; permite los tributos con afectación local y consagra la obligación del desarrollo armónico y equitativo entre las regiones; termina con representantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros en el Consejo regional de desarrollo; y fija la competencia de los tribunales electorales regionales.
Ley 19.174	Esta reforma simplemente modifica un plazo electoral
Ley 19.295	Establece la duración del período presidencial en 6 años. ³

³ Se trata de una disminución, pues el artículo 25 de la Constitución establecía la duración del período presidencial en ocho años.

c) Gobierno presidente Eduardo Frei

En el Gobierno del presidente Frei, la Constitución se modificó ocho veces:

Reforma a la Constitución	Contenido de la reforma
Ley 19.448	Adecúa plazos de elecciones municipales.
Ley 19.519	Crea el Ministerio Público.
Ley 19.526	Modifica la administración comunal.
Ley 19.541	Modifica el nombramiento de jueces y fiscales, así como de los magistrados de la Corte Suprema, los que serán 21. También establece el mecanismo para proveer las vacantes que se produzcan a contar del enero de 1998, por aplicación del límite de edad (los que tengan 75 años o más).
Ley 19.597	Establece el deber de oír a la Corte Suprema en lo que respecta a la modificación de la ley orgánica constitucional relativa a la organización y atribuciones de los tribunales.
Ley 19.611	Reemplazó la expresión "Los hombres" del artículo 1 inciso primero, por "Las personas" y agregó la expresión "Hombres y mujeres son iguales ante la ley" al artículo 19 N°2.
Ley 19.634	Reconoce la educación parvularia, modificando el artículo 19 N°10.
Ley 19.643	Modifica los artículos 26, 27 y 84 de la Constitución Política de la República, sobre calificación de la elección de presidente de la República y Tribunal Calificador de Elecciones, estableciendo que las elecciones de segunda vuelta se realizarán el trigésimo día después de efectuada la primera.

d) Gobierno presidente Ricardo Lagos

En el Gobierno del presidente Lagos, la Constitución se modificó 5 veces, siendo la reforma de la ley 20.050 la más importante por los aspectos modificados y las largas negociaciones. A continuación, expondremos las primeras 4 reformas y dedicaremos un apartado especial a la reforma de 2005:

Reforma a la Constitución	Contenido de la reforma
Ley 19.671	Modifica el capítulo sobre Reformas a la Constitución, estableciendo un plazo de 30 días para la ratificación por el Congreso Pleno de una reforma constitucional aprobada por ambas Cámaras.
Ley 19.672	Establece el estatuto de expresidente de la República.
Ley 19.742	Se modificó el artículo 19 N°12, aboliendo la censura y estableciendo un sistema de regulación legal para la exhibición de producción cinematográfica; además de modificar el inciso primero del artículo 19 N°25, asegurando la libertad de creación y difusión de artes, y el derecho de autor.
Ley 19.876	Modificó el artículo 19 N°10, estableciendo la obligatoriedad de la educación media, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito que permita a toda la población acceder a ella.

Reforma constitucional del año 2005

La ley 20.050 publicó la reforma más profunda que se ha hecho a la Constitución, comparable únicamente a las modificaciones del año 1989.

Ésta reforma, sin duda, ha sido la más debatida políticamente y, probablemente, la más simbólica, en virtud de las instituciones que se modificaron.⁴

Reformas introducidas:

1. Integración del Senado: solo podrán integrarlo parlamentarios elegidos democráticamente. Se eliminan las figuras de los senadores designados y vitalicios.
2. Se establece a remoción de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas por parte del presidente de la República.
3. Se establece que el Consejo de Seguridad Nacional será un órgano cuyo fin es asesorar al presidente de la República, sin la facultad de autoconvocarse.
4. Participación del Congreso Nacional en la declaración de los estados de sitio y asamblea.
5. Se establece la facultad de interpelar a los ministros por parte de la Cámara de Diputados, como una nueva herramienta de fiscalización.
6. Se establece la publicidad y la probidad como principios de las Bases de la Institucionalidad.
7. Reducción del período presidencial de 6 a 4 años, sin reelección inmediata.
8. Posibilidad de renuncia de los parlamentarios cuando los afecte enfermedad grave y esta circunstancia sea calificada por el Tribunal Constitucional.

9. Modificaciones al Tribunal Constitucional:

- a. Cambio en número de Ministros: de 7 a 10.
- b. Declaración de inaplicabilidad pasa de la Corte Suprema al Tribunal Constitucional.
- c. Pronunciamiento de la inconstitucionalidad con efecto general.

¿Constitución de 1980 o 2005?

Esta es una pregunta con un trasfondo e importancia más bien política antes que doctrinaria. El reemplazo de la firma del General Augusto Pinochet por la firma de Ricardo Lagos es un gesto cuya carga simbólica alude a la legitimidad de la Constitución: una vez aprobadas las reformas, la Constitución pasa a ser realmente democrática; queda, en definitiva, saneada de cualquier vicio de legitimidad de origen –que, como indicamos, el antecedente más relevante es el plebiscito de 1989– y, por lo tanto, redimida de cualquier causal de impugnación que pretenda hacerse valer contra. El propio presidente Lagos lo señaló: *“Chile cuenta desde hoy con una Constitución que ya no nos divide, sino que es el piso institucional compartido, desde el cual podemos continuar avanzando por el camino de perfeccionamiento de nuestra democracia (...) Tenemos hoy, por fin, una Constitución democrática; acorde con el espíritu de Chile. Del alma permanente de Chile”*. Estas palabras denotan la voluntad del momento: sacar de la Constitución aquello que generaba suspicacias en el sistema democrático, hacerla plenamente democrática y convertirla en un marco común de convivencia.

Finalmente, la inspiración que mueve a los legisladores es encontrar un punto de acuerdo para modificar algunos aspectos orgánicos de la Constitución que develan el momento en que fue dictada, pero manteniendo otros que son indispensables para continuidad institucional que requiere para subsistir cualquier república y que han sido de comprobada importancia para el progreso del país y el bienestar de las personas.

⁴ Cfr. CEA EGAÑA, José Luis. *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo I; página 143. Ediciones Universidad Católica de Chile, mayo 2017.



Foto: t13.cl

e) Gobierno presidenta Michelle Bachelet (I)

Reforma a la Constitución	Contenido de la reforma
Ley 20.162	Establece la obligatoriedad de la educación parvularia en su segundo nivel de transición.
Ley 20.193	Establece los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago de Juan Fernández.
Ley 20.245	Establece que leyes procesales que establezcan nuevo sistema de enjuiciamiento penal tendrán oportunidades distintas para entrada en vigencia.
Ley 20.337	Modifica artículos 15 y 18 para consagrar el sufragio como derecho y su inscripción automática en los registros electorales.
Ley 20.346	Reforma que permite la asociación entre diferentes municipalidades.
Ley 20.352	Reforma que autoriza al Estado de Chile a conocer el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional.
Ley 20.354	Modifica la fecha de la elección presidencial.
Ley 20.390	Reforma en materia de gobierno y administración regional.
Ley 20.414	Establece ciertos deberes de transparencia para ciertas autoridades; establece un sistema de elecciones primarias para los partidos.

f) Gobierno presidente Sebastián Piñera (I)

Reforma a la Constitución	Contenido de la reforma
Ley 20.503	Modificó el artículo 103, estableciendo el órgano competente para la supervigilancia y control de armas.
Ley 20.515	Adecuó los plazos relativos a las elecciones presidenciales.
Ley 20.516	Establece la obligación de otorgar defensa penal a las víctimas de delitos y que no puedan procurárselo por sí mismo.
Ley 20.573	Reforma sobre los territorios especiales de Isla de Pascua y Juan Fernández.
Ley 20.644	Establece disposición transitoria que establece un mecanismo transitorio para elección de consejeros regionales
Ley 20.710	Establece la obligatoriedad del Estado de promover la educación parvularia y crea un sistema de financiamiento gratuito a partir del nivel medio menor.
Ley 20.725	Se modifica el artículo 47 en lo referente a la integración de la Cámara de Diputados



Foto: canal2lineares.cl

g) Gobierno presidenta Michelle Bachelet (II)

Reforma a la Constitución	Contenido de la reforma
Ley 20.748	Establece el voto de los chilenos en el extranjero.
Ley 20.854	Establece la obligación de las autoridades del Congreso Nacional a rendir cuenta anual.
Ley 20.860	Otorga autonomía constitucional al Servicio Electoral.
Ley 20.870	Establece la cesación en el cargo a los parlamentarios, alcaldes, concejal o consejero regional que hayan infringido las normas de transparencia y gasto electoral.
Ley 20.990	Establece la elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional.
Ley 21.011	Modifica la fecha de rendición de cuentas del presidente de la República ante el Congreso Nacional.

h) Gobierno presidente Sebastián Piñera (II)

Reforma a la Constitución	Contenido de la reforma
Ley 21.096	Consagra el Derecho a la Protección de los Datos Personales, modificando el artículo 19 N°4.
Ley 21.200	Modifica el Capítulo XV, de las Reformas Constitucionales, para convocar a un plebiscito para iniciar un proceso constituyente.

III. CONCLUSIÓN

Es una característica de las democracias maduras la modificación y ajustes constitucionales que permitan asentar las instituciones en las costumbres y las prácticas ciudadanas de mejor manera. Los ajustes realizados a la Constitución en sus 40 años de vigencia, demuestran que no es necesario comenzar de cero o en hoja en blanco para cambiarla, más todavía cuando hay antecedentes manifiestos de importantes reformas que se consiguieron con amplios acuerdos políticos, como las reformas introducidas el año 2005, que incluyó la simbólica rúbrica del expresidente Lagos.

Son relevantes estos antecedentes y no deben quedar ajenos al debate constitucional, ni menos al debate histórico, pues demuestran que la “Constitución pétrea”, “la Constitución tramposa” y la “Constitución de los cerrojos” no son más que un mito. Nadie puede decir que a la Constitución no se le pueden introducir cambios. El problema ha sido, quizá, en que hay quienes entienden la vida democrática de otro modo y cuáles son esos cambios, restándole importancia a la continuidad institucional y a la comprobación empírica acerca de cómo los principios inspiradores de la Constitución han creado condiciones de posibilidad para una vida más próspera. Sin duda alguna, nuestra Constitución establece requisitos de amplio consenso para ciertas modificaciones, pero también es cierto que dichos requisitos son necesarios para mantener la estabilidad que requieren las instituciones.

La ciudadanía es víctima de un engaño cuando se sostiene que para cambiar aquello que está mal hoy, es necesario cambiar el sistema completo: nuestra Constitución ha dado muestras de garantizar estabilidad política, social y económica, con todas las correcciones y mejoras que pueda necesitar, pero éstas es la vía para conseguir las mejoras y no la tachadura total de lo que durante 40 años ha permitido el desarrollo social y humano del país.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman