

Sesión 110ª, en jueves 12 de mayo de 1966.

Especial

(de 17.15 a 18.53)

PRESIDENCIA DEL SEÑOR TOMAS REYES VICUÑA.

*SECRETARIOS LOS SEÑORES PELAGIO FIGUEROA TORO Y FEDERICO
WALKER LETELIER.*

INDICE

Versión taquigráfica.

	Pág.
I. ASISTENCIA	7109
II. APERTURA DE LA SESION	7109
III. LECTURA DE LA CUENTA	7109
IV. ORDEN DEL DIA: /	
Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, recaído en diversos aspectos relacionados con el procedimiento para el despacho de los proyectos de reforma constitucional. (Queda pendiente el debate)	7110

*Anexos.***DOCUMENTO:**

Observaciones del Ejecutivo, en segundo trámite constitucional, recaídas en el proyecto de ley que ordena al Servicio Nacional de Salud vender a sus actuales ocupantes las casas de las poblaciones denominadas Colonia El Peral, ubicada en el departamento de Puente Alto, y El Santo, situada en la ciudad de La Serena

7121

VERSION TAQUIGRAFICA.

I. ASISTENCIA.

Asistieron los señores:

- | | |
|-----------------------|------------------------|
| —Aguirre D., Humberto | —González M., Exequiel |
| —Ahumada, Hermes | —Gumucio, R. Agustín |
| —Ampuero, Raúl | —Jaramillo, Armando |
| —Barros, Jaime | —Luengo, Luis Fernando |
| —Bulnes S., Francisco | —Maurás, Juan L. |
| —Contreras, Víctor | —Miranda, Hugo |
| —Curti, Enrique | —Pablo, Tomás |
| —Chadwick, V. Tomás | —Prado, Benjamín |
| —Durán, Julio | —Reyes, Tomás |
| —Foncea, José | —Rodríguez, Aniceto y |
| —Fuentealba, Renán | —Teitelboim, Volodia |
| —García, José | |

Actuó de Secretario el señor Pelagio Figueroa Toro y de Prosecretario, el señor Federico Walker Letelier.

II. APERTURA DE LA SESION.

—Se abrió la sesión a las 17.15, en presencia de 15 señores Senadores.

El señor REYES (Presidente).—En el nombre de Dios, se abre la sesión.

III. LECTURA DE LA CUENTA.

El señor REYES (Presidente).—Se va a dar cuenta de los asuntos que han llegado a Secretaría.

El señor PROSECRETARIO.—Las siguientes son las comunicaciones recibidas:

Oficios.

Uno de la Honorable Cámara de Diputados en que comunica que ha tenido a bien rechazar la observación formulada por S. E. el Presidente de la República al proyecto de ley que ordena al Servicio Nacional de Salud vender a sus actuales ocupantes las casas de las poblaciones denominadas Colonia "El Peral", ubicada en el de-

partamento de Puente Alto, y "El Santo", situada en la ciudad de La Serena, y que ha insistido en la aprobación del texto primitivo (Véase documento en los Anexos).

—Pasa a la Comisión de Obras Públicas.

Uno del señor Ministro de Relaciones Exteriores, en que comunica que S. E. el Presidente de la República concurrirá el próximo sábado 21 del mes en curso, a la inauguración de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional.

—Se manda archivar el documento.

Uno del señor Presidente de la Corte de Apelaciones de Chillán, con el que remite el expediente sobre desafuero del Gobernador de Itata, señor Raúl Merino, solicitado por don Humberto Sepúlveda Titus.

—De conformidad con lo establecido en el artículo 190 del Reglamento, se acuerda enviar copia de los antecedentes al funcionario afectado, a fin de que informe dentro del plazo de 15 días.

Nueve de los señores Ministros del Interior, del Trabajo y Previsión Social, y de Salud Pública, con los cuales dan respuesta a las peticiones que se indican, formuladas por los Honorables Senadores señores Aguirre Doolan (1), Contreras Tapia (2), Jaramillo (3), Juliet (4) y Teitelboim (5):

1) Creación de Agencia del Servicio Médico Nacional de Empleados en San Carlos.

2) Pago de salarios en construcción de población de Río Blanco.

Fiscalización en fábrica de explosivos de Río Loa.

Problemas médicos en Hospital Barros Luco.

Condiciones de higiene en fábrica de Río Loa.

3) Agua potable para pueblo de Lo Miranda.

Habilitación del Hospital de Rancagua.

4) Destinación de médico residente en Longaví.

5) Recursos para Municipalidades de San Bernardo, San Miguel, Puente Alto y La Granja.

—*Quedan a disposición de los señores Senadores.*

Moción.

Una del Honorable Senador señor Pablo, con la que inicia un proyecto de ley que beneficia, por gracia, a don Julio Mario Urrutia Romero.

—*Pasa a la Comisión de Asuntos de Gracia.*

IV. ORDEN DEL DIA.

PROCEDIMIENTO PARA EL DESPACHO DE PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

El señor REYES (Presidente).—Corresponde ocuparse en el informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en diversos aspectos relacionados con el procedimiento para el despacho de los proyectos de reforma constitucional y, en especial, con la interpretación de los artículos 108 y 109, de la Constitución Política del Estado.

—*El informe figura en los Anexos de la sesión 97ª, en 14 de abril de 1966, documento N° 1, página 6259.*

El señor BULNES SANFUENTES.—Pido la palabra, señor Presidente.

El informe que entrará a conocer el Senado se refiere a un número bastante considerable de cuestiones diversas. Para emitirlo la Comisión de Legislación empleó numerosas sesiones y tuvo que realizar una serie de votaciones. En mi opinión, la Sala no podrá despacharlo en forma expedita sin acordar previamente un procedimiento especial. Desde luego, habría que determinar en qué oportunidad se procederá a la votación: si una vez agotado el debate acerca de cada una de las cuestiones tratadas en el informe o una vez ter-

minada la discusión acerca de todas ellas. Asimismo, habría que acordar tiempos especiales para el uso de la palabra, porque si el debate en la Sala es similar al de la Comisión, se presume que el Senado ocupará muchas sesiones en tratar esta materia.

Por estas razones, solicito levantar la sesión y reunir a los Comités, a fin de establecer un procedimiento especial, pues, incluso, la asistencia a esta reunión no es la más adecuada para resolver materias de tanta trascendencia como la que nos ocupa.

Por otra parte, considero que el Senado debe tratar esta cuestión en días de sesiones ordinarias, aunque éstas tengan el carácter de especial, a fin de asegurar la presencia de mayor número de Senadores.

El señor AHUMADA.—En la reunión de Comités anterior, tratamos de ponernos de acuerdo en cuanto a la forma como debe votarse el informe. Al respecto, existía el parecer de pronunciarse por materias. De manera que este debate podría considerarse como general y, con posterioridad, clausurarlo después de un plazo prudencial y proceder a la votación por materias. En tal predicamento, considero que podríamos avanzar en el estudio del informe durante esta sesión, dando oportunidad de expresar su opinión a los Comités que no lo han hecho, aun cuando no se proceda a votar.

Lógicamente, puede realizarse la reunión de Comités para llegar a acuerdo en lo relativo a la votación, pero de ninguna manera impedir que en esta sesión los señores Senadores puedan expresar sus puntos de vista.

El señor BULNES SANFUENTES.—En mi concepto, los señores Senadores no están en situación de opinar mientras no se establezca claramente si el informe será debatido y votado por materias o en conjunto. Si no hay acuerdo especial, deberá ser tratado en su totalidad y votado al término del debate. Dicha resolución debe especificar si se votará cada una de las

cuestiones por separado, a medida que se vaya agotando la discusión, o si habrá debate general.

Hago presente que en el primer capítulo del informe se consignan tres cuestiones diversas, que son fundamentales. En primer lugar, si se requiere la concurrencia del voto conforme de la mayoría de los Diputados o Senadores en actual ejercicio para cada disposición del proyecto de reforma constitucional. En segundo término, si el proyecto tiene o no tiene los cinco trámites que precisa cada iniciativa de ley. Y, por último, qué sistema rige respecto de las insistencias. Todas esas materias son fundamentales.

En este momento sólo hay quince señores Senadores en la sala. No creo conveniente debatir ahora el informe, tanto más cuanto que el pronunciamiento sobre el particular conviene adoptarlo con un número de Senadores superior al que está actualmente en la Sala.

El señor AHUMADA.—Parece que no me he dado a entender.

No pretendo que el informe se vote en la sesión de hoy. He dicho que debe aprovecharse el tiempo para que expresen su opinión aquellos Comités que no lo han hecho todavía. Las votaciones, como dije, deben realizarse por materias; inclusive, debe haber tres votaciones, si se debe resolver lo relacionado con el artículo 108, pero éste es un problema de procedimiento.

No me opongo a celebrar reunión de Comités. Por lo demás, no creo que ésta sea la única sesión en la cual deba resolverse el problema; tendrá que haber varias. Pero, con el fin de aprovechar el tiempo, propongo debatir en general el informe durante esta sesión y, posteriormente, realizar la reunión de Comités para acordar el procedimiento de votación.

El señor REYES (Presidente).—La Mesa propone una inmediata reunión de Comités. Como consecuencia de los acuerdos que ellos adopten, se resolverá el procedimiento por seguir.

El señor AGUIRRE DOOLAN.—Muy bien.

El señor REYES (Presidente).—Si le parece a la Sala, así se acordará.

Acordado.

Se suspende la sesión.

—Se suspendió a las 17.23.

—Se reanudó a las 18.19.

El señor REYES (Presidente).—Continúa la sesión.

Se va a dar cuenta de los acuerdos de Comités.

El señor FIGUEROA (Secretario).—Con relación a la materia objeto de la convocatoria a esta sesión, la unanimidad de los Comités acordó lo siguiente:

Dar carácter de especiales a las sesiones ordinarias que debe celebrar el Senado el martes 17 y el miércoles 18 del presente, suprimir los Incidentes y dedicar todo el tiempo de esas reuniones a tratar el informe recaído en la consulta sobre el procedimiento por seguir para el despacho de los proyectos de reforma constitucional.

Facultar al señor Presidente para citar a la Corporación a sesión especial con ese mismo objeto, el miércoles en la mañana.

Celebrar sesión especial el martes en la mañana, a fin de discutir todos los asuntos de fácil despacho que se encuentren en tabla, con preferencia los que vengan de la Cámara de Diputados en tercer o cuarto trámite constitucional.

Empezar a debatir por capítulos el informe sobre procedimiento, en la sesión del martes en la tarde. En tal reunión, los Comités podrán intervenir sin límite de tiempo sobre la primera materia que esté en debate, y después sobre las siguientes. El señor Presidente convocará de nuevo a reunión de Comités el miércoles en la mañana, con el objeto de determinar si se puede

continuar despachando la materia en la misma forma o si debe fijarse tiempo por Comités.

El señor REYES (Presidente).—En el Orden del Día, tiene la palabra el Honorable señor Ahumada.

El señor AHUMADA.—Señor Presidente, en cuanto a la tramitación de los proyectos de reforma constitucional, quiero exponer la voz de mi partido respecto de la *interpretación del artículo 108 de la Carta Fundamental*. Dicho precepto dice:

“La reforma de las disposiciones constitucionales se someterá a las tramitaciones de un proyecto de ley, salvas las excepciones que a continuación se indican.

“El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara, el voto conforme de la mayoría de los Diputados o Senadores en actual ejercicio.

“Las dos Cámaras, reunidas en sesión pública, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, sesenta días después de aprobado un proyecto en la forma señalada en el inciso anterior, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo, sin mayor debate.

“El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno, pasará al Presidente de la República.

“Si en el día señalado no se reuniere la mayoría del total de los miembros del Congreso, la sesión se verificará al siguiente, con los Diputados y Senadores que asistan”.

De acuerdo con lo que expresa el inciso primero de esta disposición, *y en principio, serían aplicables a los proyectos de reforma constitucional todas las normas contenidas en el párrafo “Formación de las Leyes”, del capítulo IV de la Constitución, sobre “Congreso Nacional” (artículos 45 a 55)*. En consecuencia, regirían las siguientes normas:

1º—El proyecto puede ser iniciado por mensaje del Ejecutivo o por moción firmada por no más de diez Diputados o cinco Senadores (artículo 45, inciso primero).

2º—Regirían las restricciones del artículo 45, inciso segundo, respecto de la reserva al Ejecutivo de la iniciativa en ciertas materias: alterar la división política y administrativa del país, crear servicios públicos, etcétera.

3º—Puede hacerse presente la urgencia para el despacho del proyecto de reforma constitucional (artículo 46).

4º—Si el proyecto es desechado en la Cámara de origen, no puede renovarse sino después de un año (artículo 47).

5º—La aprobación de la iniciativa depende de la voluntad de ambas ramas del Congreso, de manera que, aprobado el proyecto de reforma en la Cámara de origen, debe pasar de inmediato a la otra para su discusión (artículo 48).

6º—Se aplicaría al proyecto de reforma el régimen de insistencias establecido en los artículos 49 y 50.

7º—Sería procedente la formación de una Comisión Mixta para resolver las discrepancias entre una y otra Cámara (artículo 51).

8º—Aprobado el proyecto por ambas ramas, debería ser remitido al Presidente de la República para que lo promulgue (artículo 52).

9º—El Presidente de la República podría formular al respecto las observaciones que estimare convenientes (artículo 53).

Sin embargo, tanto de la naturaleza jurídica del proyecto de reforma constitucional, cuanto del texto y del contexto de la Carta Fundamental; *se desprende la existencia de varias e importantes excepciones, que reducen a cinco las nueve reglas de procedimiento enumeradas aplicables a la reforma constitucional.*

Desde luego, el propio artículo 108 establece que la tramitación de la reforma tiene las excepciones que él indica. Ellas son:

a) El proyecto de reforma necesita “para ser aprobado en cada Cámara, el voto conforme de la mayoría de los Diputados o Senadores en actual ejercicio”.

Esto constituye una excepción al quórum

normal de aprobación de las leyes, que es sólo de la mayoría de los Diputados o Senadores presentes en la sesión, según lo establece indirectamente el inciso primero del artículo 58 de la Constitución. Mientras el proyecto de ley es aprobado por simple mayoría de parlamentarios presentes en cada rama —computando incluso votos emitidos en blanco o de manera distinta de la que se pide, en algunos casos—, *la reforma constitucional, en su totalidad y en cada una de sus partes, requiere el voto positivamente manifestado a su favor, de la mayoría de los Diputados o Senadores en actual ejercicio, y no mediante tal quórum, no puede considerarse aprobada.* Esta norma especial lleva implícita, por consecuencia lógica, otra excepción, sobre la cual volveremos más adelante, relativa al régimen de insistencias.

b) Sesenta días después de ser aprobado por ambas Cámaras, el proyecto debe ser votado por éstas, reunidas en Congreso Pleno, y sólo cumplido ese trámite, pasa al Presidente de la República, lo que constituye una excepción al artículo 52 (número 8º de la enumeración precedente).

Aunque no contenidas en el mismo artículo 108, *existen otras dos diferencias entre la tramitación de un proyecto de ley y la de una reforma constitucional.*

De acuerdo con el artículo 109, el proyecto sólo podrá ser observado por el Presidente de la República para proponer modificaciones o correcciones a las reformas acordadas por el Congreso Pleno. *En consecuencia, le está vedado al Ejecutivo hacer adiciones por la vía del veto, facultad que se estima le corresponde respecto del simple proyecto de ley, de acuerdo con antecedentes históricos. Excepción al artículo 53, por tanto (número 9º, señalado anteriormente).*

En conformidad al inciso segundo del artículo 57, los proyectos de reforma constitucional pueden proponerse, discutirse y votarse aun cuando no sean incluidos por el Presidente de la República en una con-

vocatoria a legislatura extraordinaria. *Es ésta otra excepción respecto del régimen normal de tramitación de la ley.*

Aparte las excepciones expresas ya consignadas, hay otras que surgen de la naturaleza misma de la reforma constitucional. Así, por ejemplo, aunque ella incidiera en la división política o administrativa del país, no podría pretenderse que su iniciativa sólo podría ser en tal caso de origen presidencial, porque el poder constituyente que está actuando se supone por sobre la totalidad del ordenamiento jurídico público y privado y no tiene más restricciones que las expresamente establecidas en la Carta Política; en nuestro caso, de mero procedimiento. Puede someter a revisión todos y cualquier aspectos sustantivos o adjetivos de la Constitución, sin excepciones —aun su propio estatuto—, siempre que observe las normas fijadas para su modificación. *Parece obvio, por consiguiente, que nos encontramos frente a otra excepción, y que no son aplicables a los proyectos de reforma constitucional las normas del inciso segundo del artículo 45, sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República.*

Hemos visto ya cinco excepciones notorias a la tramitación normal de la ley en esta materia. *La sexta, la más importante y debatida, es la relacionada con el régimen de insistencias.*

¿Se aplica o no se aplica este régimen a un proyecto de reforma constitucional, y predomina o no predomina, por consiguiente, la voluntad de una Cámara sobre la otra?

Veamos en qué consiste el régimen de insistencias. Es éste un mecanismo técnico-jurídico ideado por el constituyente para permitir la aprobación de un proyecto pese a las discrepancias que sobre su texto puedan existir entre ambas Cámaras, sobre la base de hacer predominar la voluntad de una de ellas, manifestada en forma clara por una mayoría superior expresamente exigida, sobre la otra.

En nuestro régimen constitucional, por

ejemplo, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50, luego que el proyecto ha sido aprobado por simple mayoría de presentes en la Cámara de origen, y por igual quórum, con modificaciones, en la revisora, se otorga la posibilidad a la primera de pronunciarse por simple mayoría de presentes sobre las modificaciones. A esa altura de la tramitación, queda fijado el criterio de la mayoría de una y otra Cámaras sobre el texto del proyecto. Si no mediaran más trámites, cabría suponer, simplemente, que sólo existiría ley en aquella parte en que las Cámaras coinciden y no en el resto, lo que podría significar la impracticabilidad o ineficacia de la misma.

Para resolver las discrepancias y evitar esta inoperancia legislativa, el constituyente establece, normalmente, a partir del cuarto trámite, el régimen de insistencias. Exige, entonces, en forma expresa, un quórum más alto que el que sirvió hasta ese momento para aprobar o rechazar. En nuestro sistema, ese quórum es de dos tercios de los Diputados y Senadores presentes. La Cámara revisora, en el cuarto trámite del proyecto, debe reunir los dos tercios de sus miembros presentes para insistir en la aprobación de las modificaciones que introdujo y que rechazó la Cámara de origen, las que sólo prevalecerán si esta última, en el quinto trámite, no reúne a su vez dos tercios de presentes para insistir en rechazarlas. Por el contrario, si reúne ese quórum, las modificaciones se entenderán rechazadas.

Como consecuencia del régimen de insistencias, la ley definitivamente aprobada puede haber contado a su favor con los dos tercios de una rama y sólo un tercio más uno de la otra. Supone, entonces, la formación de una voluntad ficticiamente mayoritaria de la Asamblea Legislativa, que sólo puede formarse mediante este mecanismo técnico-jurídico establecido en forma expresa. El sistema no repara —ni toma en consideración para nada— las di-

ferencias numéricas concretas de votación que pueden existir en cada caso entre las Cámaras, puesto que funcionan sobre la base simple de los presentes.

Esto último determina, como sucede con los proyectos de pensiones de gracia, si se exige en algún caso particular una mayoría especial en una y otra ramas, que no pueda jugar el régimen de insistencias, tanto porque ese quórum será indispensable para aprobar el proyecto como un todo y en cada una de sus partes, cuanto porque no se ha establecido otro quórum especial más alto para resolver las discrepancias en unos hipotéticos cuarto y quinto trámites de insistencia.

Aclaradas así las cosas, veamos ahora el caso de la reforma constitucional a este respecto.

El inciso segundo del artículo 108 establece una condición sine qua non para aprobar la reforma: *que en una y otra Cámaras obtenga los votos favorables, afirmativamente manifestados, de la mayoría de los Diputados y Senadores en actual ejercicio.* En otras palabras, tanto en la votación en general como en todas las votaciones en particular, debe contar con esa mayoría, en una y otra Cámaras, para entenderse aprobada. Por lo mismo, el rechazo de una parte o del todo del proyecto iniciado en la Cámara revisora, se producirá por no reunirse esa mayoría. *A su vez, las modificaciones que le introduzca la Cámara revisora y la aceptación de ellas por la de origen, requieren mayoría de parlamentarios en ejercicio.*

Digamos ahora que el constituyente no previó siquiera que pudiera jugar el régimen de insistencias a este respecto, desde que no se cuidó de señalar expresamente un quórum más alto que el exigido para la aprobación en primero, segundo y tercer trámites, y con relación a éste, que es de parlamentarios en ejercicio.

Si pretendiéramos hacer aplicable el régimen de insistencias a la reforma constitucional, la primera dificultad residiría,

en consecuencia, en determinar qué quórum sería exigible para decidir.

Podría sostenerse que es de los dos tercios de los miembros en ejercicio; pero tal quórum no está establecido en parte alguna de la Constitución y se contradice con la constancia expresa dejada en las actas de 1925, a petición del señor Maza, en el sentido de que el quórum requerido en todos los trámites es de la mayoría de los Diputados o Senadores en actual ejercicio.

Podría aún sostenerse que el quórum de insistencia sería de los dos tercios de los parlamentarios presentes, aplicando el régimen normal de formación de las leyes, con la condición de que esos dos tercios significaran, además, la mayoría de los parlamentarios en ejercicio en la respectiva rama. Esta hipótesis es inaceptable, porque conduce, lisa y llanamente, a la infracción de la Carta Fundamental, como se demuestra a continuación. Si la Cámara revisora rechaza la totalidad del proyecto de reforma, la de origen, en tercer trámite, insistiría en su aprobación por los dos tercios de sus miembros, computando simultáneamente, en estos dos tercios, la concurrencia de la mayoría de parlamentarios en ejercicio que exige la Constitución. Si en el cuarto trámite la Cámara revisora, pese a reunir la mayoría de sus miembros en ejercicio para rechazar el proyecto, no reuniera los dos tercios de los presentes, debería estimarse que no insiste en su rechazo y entenderse aprobada la reforma por la mayoría de una Cámara y la minoría de la otra, lo que pugna abiertamente con la exigencia expresa de la Constitución de que sea aprobada en las dos Cámaras por la mayoría de sus miembros en ejercicio. Similar situación se plantearía en el caso de una reforma constitucional aprobada con modificaciones por la Cámara revisora, en los trámites cuarto y quinto.

Por último, podría argumentarse que los trámites de insistencia se realizarían

sólo con el quórum de mayoría de parlamentarios en ejercicio y únicamente para dar la posibilidad de que cambiaran algunos criterios; pero tal solución no es aceptable, primero, porque no está establecida en parte alguna y, en seguida, porque no constituiría un régimen de insistencias ni permitiría, por lo tanto, solucionar las discrepancias existentes entre las dos ramas.

Cabe señalar, de modo general, que luego de propuestas en 1925, por el Presidente Alessandri, las modificaciones que se introducirían al sistema de reforma constitucional —proposición que sí era compatible con el régimen de insistencias—, todas las alteraciones que se le hicieron, variando fundamentalmente su filosofía, tuvieron por objeto alejar el sistema de los simples trámites de la ley, como consta de las actas respectivas. El efecto más claro de esta intención se demuestra, precisamente, en el quórum especial establecido y en la no vigencia del régimen de insistencias.

La tesis contraria, que sostiene la aplicación el régimen de insistencias a la reforma constitucional, es rechazada por la unanimidad de la cátedra universitaria y sólo ha sido sustentada por un informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de fecha 9 de noviembre de 1943, y en una carta del señor José Maza, de 14 de septiembre del mismo año.

El informe en referencia, no obstante su aprobación por el Senado, fue modificado en forma sustancial en algunas de sus expresiones, particularmente en lo relativo a la mayoría de dos tercios de parlamentarios en ejercicio, que estimaba exigible en los trámites de insistencia.

El informe, haciendo hincapié en que el proyecto de reforma se someterá "a las tramitaciones de un proyecto de ley", parte del supuesto de que del artículo 108, "no puede deducirse que una reforma constitucional, para que exista, debe con-

tar con el voto favorable de la mayoría de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados y del Senado, porque— como veremos luego— “esto no significaría someter la reforma a las tramitaciones de un proyecto de ley”. Funda esta interpretación en los términos finales del inciso segundo del artículo 108, “que habla del voto conforme de la mayoría de los Diputados “o” Senadores en ejercicio, lo que está revelando que este quórum se exige para cada trámite, aisladamente considerando, y no para la ley que resulte, en cuyo caso se habría referido a la mayoría de los Diputados “y” Senadores en ejercicio”.

Sentada esta premisa, falsa a nuestro juicio, aparece explicable que dicho informe llegue a la conclusión de que se aplica el régimen de insistencias en esta materia y, en tal supuesto, que el quórum exigible en los trámites respectivos es de dos tercios de los parlamentarios presentes.

Sin embargo, la premisa básica de dicho informe está en contradicción, no sólo con el texto claro del inciso segundo del artículo 108, sino con la historia del establecimiento del quórum especial exigido en la Constitución, según se explicó antes; de manera que resulta inadmisibles en sí, y, por tanto, infundado todo el razonamiento que hace el informe para justificar su conclusión.

Por lo demás, los argumentos que da en cuanto a que el régimen de tramitación de las leyes rige en la materia con las solas excepciones que establece el artículo 108, quedan desvirtuados con las explicaciones dadas al comienzo respecto de las varias excepciones existentes.

De acuerdo con las razones expuestas, estimamos que no se aplica a la reforma constitucional el régimen de insistencias propio de la formación de las leyes.

La conclusión a que ha arribado la mayoría de la Comisión, en cuanto a que el proyecto de reforma constitucional ten-

dría el mismo número de trámites que la ley —cinco—, aun cuando en los trámites cuarto y quinto las Cámaras se pronuncien siempre por el quórum de la mayoría de los parlamentarios en ejercicio, y no pueda, por lo tanto, prevalecer la voluntad de una rama sobre la otra, es una solución política y no jurídica, e inútil en vez de ventajosa.

Desde luego, la realización, bajo esas condiciones, del cuarto y quinto trámites del proyecto, no involucra de por sí ningún efecto jurídico ni podría involucrarlo, pues falta el requisito esencial en el trámite de insistencia: la exigencia de un quórum especial de aprobación, superior al que sirvió en los primeros trámites. De esta manera, podría acontecer, en el cuarto trámite constitucional, que la Cámara revisora, que ya había aprobado las modificaciones introducidas por ella al proyecto de reforma con el quórum constitucional exigido, estimare innecesario pronunciarse, una vez más y con el mismo quórum, sobre las mismas modificaciones, y comunicarlo así a la Cámara de origen. En tal caso, nadie podría afirmar, con fundamento jurídico, que debería prevalecer la voluntad de la Cámara de origen, pues no está constitucionalmente exigido que la revisora reitere su criterio en este caso.

La utilidad de la solución a que arriba la Comisión residiría en la posibilidad de dar a las Cámaras oportunidad de variar su criterio durante los trámites cuarto y quinto, decidiéndose a optar entre que haya ley, de una u otra manera, o que no la haya sobre un punto determinado.

En la práctica, sin embargo, esta necesidad de optar gravará siempre a aquella Cámara que deba pronunciarse en último término. Será, por ejemplo, la Cámara revisora la que deberá decidir, en caso de existir sólo cuatro trámites, si ratifica su aprobación de ciertas modificaciones o si, variando su criterio, aprueba la reforma en una parte determinada, en la forma

propuesta por la Cámara de origen. Pero si es el quinto el último trámite, esa necesidad de optar volverá a recaer en la Cámara de origen y en las mismas condiciones en que debería hacerlo si sólo existieran tres trámites. Sería ilusorio suponer que la Cámara revisora, cuya decisión no será determinante para que exista ley sobre determinada materia, dejara de hacer uso de la posibilidad que tiene de colocar bajo tal presión a la otra Cámara, haciendo prevalecer con ello, de hecho, su criterio.

En estas condiciones, en los trámites cuarto y quinto se producirán las mismas situaciones y, lógicamente, las mismas soluciones que en el segundo y el tercero. Al final de este último queda fijado el texto de la reforma, por la coincidencia de la mayoría constitucional de ambas Cámaras sobre un texto y, por consiguiente, determinado qué materia será ley y cuál no lo será. A partir de ese momento, ningún efecto jurídico podrá producirse, sino merced a la alteración de los criterios ya manifestados por las Cámaras, incertidumbre que habitualmente no sirve de fundamento a la formación de la norma jurídica y cuyo término queda totalmente supeditado a las circunstancias políticas.

Por otra parte, el cambio de criterio de la Cámara revisora durante el cuarto trámite no determinará siempre que haya ley en la materia concreta de que se trate. En efecto, si bien la Cámara podrá estimar ineficaz insistir en las modificaciones introducidas al proyecto, deberá, en cada caso particular, decidir si acepta o no acepta el criterio de la Cámara de origen, tal cual se proponía en el proyecto original, o en la forma como queda redactada la disposición después de la aceptación parcial de sus modificaciones. Esta aprobación exigirá la manifestación de la voluntad positiva a su favor, de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio. Y si esta mayoría no se reúne, no habrá ley

en forma alguna: ni como lo propuso la Cámara revisora en el segundo trámite, al modificar el texto inicial, ni como lo aprobó primitivamente la Cámara de origen. En otras palabras, en el cuarto trámite habrá siempre dos posibilidades de que no haya ley, y una, remota, de que la haya.

Si bien no puede desconocerse que, frente a discrepancias en el texto de un proyecto, las Cámaras pueden posteriormente coincidir a raíz del cambio de criterio de una de ellas o de ambas, lo que igualmente puede acontecer respecto de un simple proyecto de ley, no es menos cierto que el constituyente estableció un procedimiento especial, precisamente para producir esa variación en las opiniones: la Comisión Mixta paritaria de Diputados y Senadores. El efecto práctico más notorio de dicha Comisión es evitar la esterilidad de la función legislativa a raíz de las discrepancias entre ambas ramas, que pudieran determinar que no hubiera ley sobre una materia. Y si esa Comisión Mixta puede promoverse y constituirse durante cualquier etapa de la tramitación de la reforma —posterior al primer trámite—, y aun después de terminada ésta, nada impide —nadie lo ha puesto en duda— que sea una Comisión Mixta la que estudie una reforma constitucional en los aspectos en que las Cámaras tengan opiniones divergentes, con el objeto de arribar a un texto armónico y evitar que no haya ley.

*Aplicación del artículo 101 del
Reglamento.*

Los incisos segundo y tercero de este artículo declaran inadmisibles las indicaciones que no digan relación a las ideas matrices y fundamentales del proyecto o que importen nuevos gastos con cargo a los fondos de la nación sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a dichos gastos.

En lo relativo a las indicaciones ajenas a la idea matriz del proyecto, concordamos con la opinión de la Comisión en el sentido de que es aplicable, en la tramitación de una reforma constitucional, en principio, la norma que declara inadmisibles aquellas indicaciones. Es ésta una norma no sólo de buen orden legislativo, sino, también, de garantía de la supremacía de la Constitución. El Poder Constituyente instituido, que es el representado por el Congreso Nacional, está facultado para reformar la Carta Fundamental y no para cambiarla. Por consiguiente, lo jurídico y racional es que las reformas sean parciales, referidas a aspectos concretos de la Constitución, sin que puedan pretender cambiarla en su totalidad. Establecida, en su origen, la idea matriz o fundamental de una reforma, ella no puede ser extendida a tópicos o materias diferentes.

Sin embargo, enfrentados a un proyecto que pone en revisión casi la totalidad de la Carta Fundamental, resulta virtualmente imposible juzgar si las demás modificaciones que puedan introducirse por la vía de la indicación son pertinentes o no lo son, de manera que la disposición del artículo 101 no resulta aplicable en la especie, salvo respecto de indicaciones que versen sobre materias que por su naturaleza no son de orden constitucional.

Aprobación tácita de preceptos en la discusión particular.

De acuerdo con el artículo 106 del Reglamento, al iniciarse la discusión particular de un proyecto deben darse por aprobados todos los artículos o títulos que no hayan sido objeto de indicaciones en la discusión general o de modificaciones en el segundo informe.

Es conveniente votar cada artículo, aun cuando no hayan sido objeto de indicaciones, porque el precepto del artículo 108 predomina sobre el artículo 106 del Reglamento.

Presidencia del Congreso Pleno y Reglamento aplicable.

Los artículos 64 y 70 entregan en forma expresa al Presidente del Senado la presidencia del Congreso Pleno. El artículo 65 discurre sobre la misma base al confiar a aquél la facultad de dirimir el empate que pueda producirse para elección de Presidente de la República, y el artículo 57 establece como atribución del Presidente del Senado convocar a legislatura al Congreso a solicitud de la mayoría de los Diputados o Senadores. La costumbre más que centenaria e invariable ha confiado también al Presidente del Senado la Presidencia del Congreso Pleno en la inauguración de la legislatura ordinaria, e igual cosa ha ocurrido desde 1925 con la reunión del Congreso Pleno destinada a ratificar una reforma constitucional. De derecho y de hecho, el Presidente del Senado aparece como el Jefe del Congreso Nacional y como el presidente de la reunión conjunta de ambas Cámaras, de manera que sólo a él puede corresponder esta función en el caso del artículo 108.

Por otra parte, no se discute que el Congreso Pleno se rige por el Reglamento del Senado, ya que éste es el único que establece normas sobre la materia, el único que se ha aplicado en forma invariable y el único que podría aplicar el Presidente del Senado en su función de Presidente del Congreso Pleno.

Por consiguiente, la subrogación del Presidente del Senado, en su condición de Presidente del Congreso Pleno, sólo puede regirse por ese mismo Reglamento; de manera que serán el Vicepresidente del Senado, el Senador que más recientemente hubiere desempeñado los cargos de Presidente o Vicepresidente de la Corporación o el Senador que sus colegas elijan en el mismo acto, quienes deberán reemplazarlo, sucesivamente, en aquellas funciones. En otras palabras, nunca podrá corresponder la Presidencia del Congreso

Pleno al Presidente de la Cámara de Diputados o a quién lo reemplace. Nada en contrario puede concluirse fundándose en el texto de los artículos 66 y 69 de la Constitución, relativos a la subrogación del Presidente de la República, por tratarse de una materia distinta, externa al Congreso mismo, en que tienen importancia la categoría y dignidad del cargo desde un punto de vista protocolar.

Forma de votación de la reforma constitucional en el Congreso Pleno.

Una vez aprobado separadamente por las Cámaras, el proyecto de reforma constitucional debe ser votado en el Congreso Pleno. El inciso cuarto del artículo 108 agrega: "El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno, pasará al Presidente de la República". De la confrontación de ambas disposiciones, aparece que el proyecto aprobado en definitiva por el Congreso Pleno puede no ser exactamente el mismo que el aprobado por las Cámaras. Si ello no resulta de la introducción de nuevas modificaciones, deberá ser el efecto obligado de la forma como se haya votado el proyecto, es decir, de la aprobación de una parte y del rechazo de otras. Ello conduce a la conclusión necesaria de que el proyecto de reforma constitucional debe ser votado artículo por artículo, y aún por partes dentro de cada artículo, si así se pide. Eso está de acuerdo con una elemental lógica de procedimiento parlamentario, armoniza con la idea del constituyente de que los parlamentarios puedan cambiar su criterio en el lapso que media hasta la reunión del Congreso Pleno y cuenta a su favor con el precedente establecido al votarse la reforma constitucional de 1943.

Debate y fundamento de voto en el Congreso Pleno.

De acuerdo con el artículo 108, los miembros del Congreso Pleno tomarán co-

nocimiento del proyecto de reforma constitucional y procederán a votarlo sin mayor debate. A nuestro juicio, la Constitución pudo ser más clara y decir "sin debate" o "sin nuevo debate", porque la idea involucrada es la de que no se puede replantear la discusión habida en las Cámaras. Sin excepción, la institución del Congreso Pleno dentro de la Carta Fundamental no tiene carácter deliberativo, sino meramente resolutivo. En consecuencia, no es admisible intervención alguna que suponga confrontación de opiniones. Por lo mismo, la norma prohibitiva no alcanza al derecho de los parlamentarios de fundamentar su voto o de pedir la repetición de la lectura de la proposición que se vota.

Alcance de las observaciones que puede formular el Presidente de la República.

La diferencia de texto existente entre el artículo 53, relativo a las observaciones que proceden respecto de un proyecto de ley común, y el inciso primero del artículo 109, es lo suficientemente categórica para entender que en el caso de la reforma constitucional, la observación del Ejecutivo sólo tiene carácter restringido y excepcional. En efecto, debe limitarse a proponer modificaciones o correcciones a las reformas acordadas por el Congreso Pleno, de lo cual resultan las siguientes conclusiones:

1.—No puede rechazar la totalidad del proyecto por la vía del veto, pues sólo puede modificarse o corregirse lo que mantiene su ser.

2.—No puede proponer observaciones que involucren adicionar el proyecto por la vía del veto, porque no le está ni expresa ni implícitamente permitido.

3.—Las observaciones sólo pueden tener por objeto modificar o corregir los preceptos aprobados por el Congreso Pleno, mediante supresiones o sustituciones parciales que no tengan otro alcance que enmendar lo errado o defectuoso. Correspon-

derá a cada Cámara calificar si en el caso concreto la observación está formulada dentro de estos límites.

Mayoría requerida para aprobar las observaciones.

Resulta claro que para rechazar la observación basta la mayoría de los Parlamentarios presentes, y para insistir en el texto aprobado por el Congreso Pleno, sólo los dos tercios de los Parlamentarios presentes, porque al respecto ya se produjo oportunamente la mayoría en ejercicio y porque así lo dispone expresamente el inciso tercero del artículo 109.

Por lo contrario, tratándose de la aprobación de las observaciones, mantiene su vigencia general la exigencia del artículo 108, respecto del quórum. No sería lógico, si para la aprobación de la reforma por las Cámaras fue necesario el quórum de la mayoría en ejercicio, no exigir el mismo quórum en el caso de la observación proveniente del Ejecutivo. Sostener que para aprobar esta observación basta la simple mayoría de presentes, significa abrogar sin causa jurídica alguna la norma del artículo 108 y dar también preeminencia injustificada en esta materia al Ejecutivo.

Procedencia de la Comisión Mixta en materia de reforma constitucional.

En la generalidad de los casos, la Comisión Mixta procede cuando, con motivo de las insistencias, no se produce acuerdo entre las Cámaras. Siendo mi opinión con-

traria a la procedencia del régimen de insistencias en materia de reforma constitucional, como resulta en forma clara de las razones dadas con anterioridad, no puede considerarse aplicable en esta materia la Comisión Mixta. Cuando existe desacuerdo, no hay reforma constitucional. El Poder Soberano ha querido que la reforma constitucional se efectúe sólo cuando la opinión mayoritaria de las Cámaras sea clara y coincidente, como garantía de estabilidad institucional. No armoniza con esa filosofía el mecanismo de la Comisión Mixta, conducente a la producción de un compromiso que, por disposición reglamentaria, debe votarse en un solo todo, lo que impide la manifestación general de las opiniones y coarta los derechos naturales de los parlamentarios.

Termino manifestando que he expresado la opinión de mi partido con relación al informe emitido por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en diversos aspectos del procedimiento aplicable en el despacho del proyecto sobre reformas constitucionales y, en especial, con la interpretación de los artículos 108 y 109 de la Constitución Política del Estado, que reglamentan esta materia y respecto de la cual el criterio de nuestro partido es sustancialmente diferente del de la Comisión informante.

El señor REYES (Presidente).—Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Se levanta la sesión.

—Se levantó a las 18.53.

Dr. Raúl Valenzuela García,
Subjefe de la Redacción.