

EL PROBLEMA DE LAS INSISTENCIAS PARLAMENTARIAS EN EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

*José Carlos Meza Pereira y Diego Ignacio Olivares Bravo**

RESUMEN

En el presente artículo, se analizan distintas interpretaciones frente al problema que se suscita de la aplicación subsidiaria de las insistencias, contenidas en las normas presentes en nuestra Constitución sobre formación de la ley, al trámite de reforma constitucional. Conflicto que se origina al poder eventualmente valorarse en este ámbito, de igual forma a la ley y a la Constitución.

A la luz de diversos criterios interpretativos, propuestos por la doctrina y la jurisprudencia, dichas posiciones son expuestas y analizadas.

PALABRAS CLAVES: Interpretación constitucional, reforma constitucional, unidad de la constitución, normas sobre formación de la ley.

ABSTRACT

In the present article, they are analyzed different interpretations about the problem that arises in the subsidiary application of the parliamentary insistences, contained in our Constitution in the articles recounted to the ordinary legislative procedure, to the constitutional reform process. Conflict that originates on the eventually possibility of value the same way law and Constitution.

With the exposure of different interpretative criteria, proposed by doctrine and jurisprudence, those positions are presented and analyzed.

KEYWORDS: Constitutional Interpretation, Constitutional Reform, Constitution's unity, Articles of Legislative Procedure.

I. Introducción.

Luego de la reforma constitucional del año 2005, la más significativa desde el año 1989, podemos apreciar notables cambios en nuestra organización política, tales como la eliminación de los Senadores designados, la ampliación de facultades y competencias del Tribunal Constitucional y la disminución del mandato presidencial, entre otras.

Una de estas modificaciones al texto constitucional es la incorporación del inciso final del artículo 127 del Capítulo XV de Reforma Constitucional, la cual denominaremos como la remisión del *iter constitutione* al *iter legis*, esto es, que la propia Constitución señala las normas sobre tramitación de la ley como supletorias al trámite de reforma constitucional, en todo lo que el referido capítulo no prevé. Según nuestra opinión, esta disposición es de una importancia mayúscula, debido a los problemas que su interpretación puede originar, específicamente sobre los artículos

* Alumnos de Cuarto año de Derecho de la Pontificia Univ. Católica de Valparaíso.

68, 70 y 71 de nuestra Constitución; dificultades que se hacen aún más delicadas tratándose de una norma sobre reforma de la carta fundamental.

En primer lugar, en el artículo 68 de nuestra Constitución, se establece que al ser rechazado totalmente un mensaje del Presidente de la República en la Cámara de origen, éste puede insistir en la Cámara revisora por los dos tercios de sus miembros presentes, y si de esta manera fuese aceptado, la Cámara de origen sólo podrá rechazar por los dos tercios de sus miembros presentes.

En segundo lugar, en el artículo 70 de dicho texto constitucional, se dispone que al ser rechazado totalmente un proyecto en la Cámara Revisora, se formará una comisión mixta, la cual debe proponer la forma y modo de resolver las dificultades. De no hacerlo, o de ser rechazado el proyecto de la comisión mixta en la Cámara de origen, el Presidente de la República podrá insistir en la Cámara de origen sobre el proyecto que aprobó en el primer trámite por los dos tercios de sus miembros presentes; la Cámara Revisora a su vez, sólo rechazará por los dos tercios de sus miembros presentes.

Y por último, en el artículo 71 de nuestra Carta fundamental, se señala que al rechazarse las enmiendas o adiciones de la Cámara revisora por la Cámara de origen, se creará una comisión mixta, la cual tiene el mismo propósito que en el artículo anterior, por lo tanto, si fallase ésta en generar una solución al problema, o de ser rechazado el proyecto de la comisión en cualquiera de ambas Cámaras, el Presidente de la República podrá insistir sobre el proyecto aprobado en segundo trámite por la Cámara revisora en la Cámara de origen, en la cual sólo se entiende rechazado el proyecto por los dos tercios de sus miembros presentes; no habiendo dicho quórum, pasará a la Cámara revisora, en la cual se entenderá que aprueba el proyecto por los dos tercios de sus miembros presentes.

El problema que observamos de la revisión de tales preceptos, radica en la dificultad que surge de la aplicación subsidiaria de dichas normas al trámite de reforma constitucional, debido a que tales disposiciones establecen el mecanismo de las insistencias, el cual, por mandato del inciso final del artículo 127 de nuestra Constitución, debe ser aplicado respetando siempre los quórums de reforma constitucional establecidos en la misma norma (exigencia, por cierto, que es extensible a todo el procedimiento de reforma constitucional realizada con la aplicación subsidiaria de las normas de formación legal). Este último requisito, según desarrollaremos, implica problemas interpretativos que merecen ser tratados con atención, toda vez que puede llevar a apreciarse a la tramitación de una ley y la de una reforma constitucional de la misma manera, atentando de tal forma con la concepción de Constitución como norma suprema en el ordenamiento jurídico, precisamente por valorar, en este sentido, de igual forma a ésta y a la ley.

Considerando esta disyuntiva, es que nos avocaremos en señalar la evolución histórica que dichos preceptos han tenido, además de las discusiones que generó la incorporación de esta disposición en las comisiones de ambas cámaras, para finalizar con las distintas opciones interpretativas que surgen como respuesta al problema. Todo lo anterior bajo la visión de los principios básicos de interpretación constitucional, al comprender que la carta política es un todo unitario, un sistema que no admite contradicciones internas y que no puede escapar a las reglas del sentido común.

II. Evolución histórica.

1. Régimen constitucional de 1925.

Uno de los antecedentes más importantes que tuvo a la vista el constituyente de 1980, en relación al tema señalado, fue la Constitución de 1925. Ésta en el inciso primero de su artículo 108, mencionaba expresamente que el procedimiento de reforma constitucional sería sometido al trámite de un proyecto de ley, con las excepciones de ser aprobada dicha modificación por la mayoría de Diputados y Senadores en ejercicio, además de la posterior ratificación del Congreso Pleno. Por tanto, vemos reflejado que el sistema de quóruns de reforma constitucional de dicha carta se agravaba en relación al quórum de aprobación de la ley. Lo que se estableció fue que en el primero debía ser por la mayoría de los Diputados y Senadores en ejercicio, en vez de la mayoría relativa de los parlamentarios presentes, siendo ésta una de las diferencias entre ambas tramitaciones, junto con la aprobación del Congreso Pleno y la posibilidad del Presidente de la República de convocar a plebiscito una vez rechazadas sus observaciones al proyecto de reforma constitucional por parte del Congreso.

Cabe destacar, que bajo este régimen constitucional, incluso el Presidente de la República no podía insistir sobre un proyecto presentado en un mensaje que hubiese sido rechazado totalmente en la cámara de origen, así lo señalaba la Carta de 1925 en su artículo 47, "*El proyecto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá renovarse sino después de un año*". Por tanto, no existía una norma equiparable con el actual artículo 68 de nuestra Constitución.

De la misma forma, debemos señalar que el mecanismo de las insistencias en las comisiones mixtas no operaba en las mismas hipótesis que en la actualidad, es decir, son diferentes de los supuestos consagrados en los actuales artículos 70 y 71 de nuestra Carta Fundamental. La anterior distinción reside en que, bajo el régimen constitucional de 1925, las comisiones mixtas surgían cuando, con motivo de las insistencias, no se producía acuerdo en puntos fundamentales de un proyecto entre las dos Cámaras, o cuando una modificaba substancialmente el proyecto de la otra (artículo 51 de la Constitución de 1925).

Por todo lo expuesto, es que vemos claramente que en la Constitución de 1925 no encontrábamos dificultades con el sistema de insistencias, debido a que al adaptar los quóruns a los trámites de formación de la ley se respetaba siempre la distinción y diferenciación de valoración (en lo solicitado inicialmente para el impulso legislativo y la posterior exigencia de mayor quórum como consecuencia del rechazo) entre el mero trámite legislativo legal y el de reforma constitucional (se adaptaba de *miembros presentes* por *miembros en ejercicio*), lo que a todas luces nos parece lo más razonable en el plano constitucional.

Consideramos que, en su generalidad, el título *formación de la ley* del capítulo IV no generaba problema alguno, sólo había que acomodar, a los supuestos necesarios, el quórum de mayoría de presentes a mayoría en ejercicio.

a) Situación originada por el proyecto de reforma constitucional sobre áreas de la economía¹.

El tenso clima político vivido a principios de los años setenta, originó una situación controversial en 1971 con la tramitación de la reforma constitucional sobre áreas de la economía, no obstante la Constitución ser clara sobre el tema. Tal conflicto respondió mayormente a motivos políticos que a problemas de técnica legislativa².

En ese momento, el Congreso Nacional aprobó una reforma constitucional sobre áreas de la economía, la cual era muy apartada a lo que en ese entonces el gobierno deseaba obtener, por lo que el Presidente de la República vetó el proyecto. Ante tal situación, el Congreso Nacional rechazó los vetos y se creó un problema de tipo constitucional formal, que precisamente trataba de las insistencias. El Ejecutivo sostenía que el Congreso al rechazar el veto debía pronunciarse acerca de si insistía o no en la primitiva redacción dada al proyecto, insistencia que sólo sería posible si obtenía los votos de los dos tercios de los miembros en ejercicio, haciendo un análisis de los artículos 108, examinado anteriormente, y 54, el cual establecía que:

"Si las dos Cámaras aprobaran las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación.

Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes, en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación".

Es esta postura, y bajo los mismos argumentos esgrimidos por el gobierno, la que consideramos correcta, en concordancia con los fundamentos expuestos anteriormente.

Por otra parte, el Congreso Nacional sostenía que rechazados los vetos por el voto conforme de la mayoría de diputados y senadores en actual ejercicio procedía remitir el proyecto al Ejecutivo quién debía, o promulgar acatando la voluntad mayoritaria del Congreso, o llamar a plebiscito consultando sobre la discrepancia suscitada entre uno y otro órgano constituyente.

Al no prosperar el diálogo, se recurrió ante el Tribunal Constitucional, el cual se declaró incompetente, entranándose aún más el conflicto político en ese momento.

2. Régimen constitucional de 1980³.

Habiendo dejado claro la lógica del constituyente en la Carta de 1925, es que nos centraremos en nuestro tema de estudio, el actual artículo 127 de nuestra carta fundamental, en relación a los artículos referidos sobre tramitación legal contenidos en el Capítulo V de nuestra Constitución, específicamente los artículos 68, 70 y 71.

Es menester para adentrarnos en este análisis, comenzar con el examen de la evolución histórica que ha tenido el actual artículo 127, desde el tenor inicial de la

¹ SILVA CIMMA, Enrique, *El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973)*, Serie de Cuadernos del Tribunal Constitucional (2ª edición, Santiago, Chile, 2008), pp.133-149.

² VALENZUELA BOWIE, Arturo, *El quiebre de la democracia en Chile* (Universidad Diego Portales, Santiago, Chile, 2003), pp. 128-135.

³ ZAPATA LARRAIN, Patricio, *Reforma Constitucional*, en ZÚÑIGA URBINA, Francisco (editor), *Reforma constitucional* (2005, Santiago, Lexis nexis), pp. 752-759.

Constitución de 1980 hasta nuestros días, teniendo presente los conocimientos ya expuestos de cómo operaba este mecanismo durante la vigencia del texto constitucional de 1925.

Nuestra Constitución, en su tenor original, en lo referido a la Reforma Constitucional, mencionaba en su artículo 116:

"Los proyectos de reforma de la constitución podrán ser iniciados por mensaje del presidente de la república o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional, con las limitaciones señaladas en el inciso primero del artículo 62.

El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada cámara el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Será aplicable a los proyectos de reforma constitucional el sistema de urgencias".

Agregaba, además, en su artículo 117 el trámite del congreso pleno, y en el 118 el trámite conocido como el "doble cerrojo", es decir, la ratificación por parte de los miembros de un nuevo Congreso electo, mecanismo heredado desde la constitución conservadora de 1833. Todas estas trabas a la reforma constitucional nos dan a entender la intención clara del constituyente de impedir que el texto constitucional fuese reformado fácilmente, lo que se desprende del contexto político en que se elaboró. En consecuencia, son estas mismas circunstancias aludidas las que provocaron que, en definitiva, estas normas no fuesen aplicadas, y que, por lo tanto, carecieran de importancia práctica.

Sin perjuicio de lo mencionado, como puede comprobarse, el tenor primitivo de la carta no contiene norma como el actual inciso final del actual artículo 127, o el inciso primero del artículo 108 del código político de 1925, es decir, la remisión expresa del trámite de reforma constitucional, en forma supletoria o subsidiaria, al trámite legal.

Tras la Reforma de 1989, el artículo citado quedó de esta forma:

"El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara el voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Si la reforma recayere sobre los capítulos I, III, VIII, XI, XII o XV, necesitará, en cada Cámara, la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Será aplicable a los proyectos de reforma constitucional el sistema de urgencias".

Como vemos, se establecen los quórum para la reforma constitucional según el capítulo que se quisiese modificar, teniendo como fundamento la asignación de mayorías más altas para aquellos capítulos de mayor relevancia; también se mantiene la mención a las urgencias.

Lo anterior implica una opción clara por parte del constituyente de dotar a la reforma constitucional de un marcado realismo político, ya que un alza en los quórum respecto de determinados capítulos de la Constitución, involucra necesariamente un alto grado de consenso al interior de ambas cámaras para que una reforma a la carta pueda finalmente prosperar, en atención al relativo equilibrio de fuerzas dentro de nuestro Congreso Nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, nada se dice sobre lo relativo a la subsidiaridad de la tramitación de la ley en lo concerniente al trámite de reforma constitucional, salvo en el sistema de urgencias, originándose un debate en torno a la procedencia o no de las comisiones mixtas dentro del *iter constitutive*. Problema que fue planteado por primera vez con ocasión de la reforma constitucional sobre municipalidades y

gobiernos regionales en 1991, momento en el cual surgieron dos posiciones ante esta dificultad⁴.

Una primera postura⁵, en clave más tradicional al momento de la interpretación de la Carta, estimó que la falta de una disposición expresa acerca de la formación de una Comisión Mixta para resolver las diferencias entre las Cámaras como órganos constituyentes, hacía deducir que el propio constituyente había descartado tal opción. Por tanto si hubiera que asignarle algún significado al "silencio constitucional" sobre el tema, éste debiese ser negativo. Reforzaban su posición señalando que al estar dentro del ámbito del Derecho Público, no se puede considerar como válida una determinada actuación sin tener el respaldo normativo necesario para realizarla, en efecto se apuntaba a lo dispuesto por el artículo séptimo de nuestro código político.

En cambio, una segunda postura sobre el tema⁶, apoyado en interpretaciones de naturaleza sistemática-finalistas, admitían la procedencia de las Comisiones Mixtas en caso de diferencias entre las Cámaras del Congreso Nacional, considerando a la Constitución como un sistema, y no como un simple conjunto de normas reunidas en un mismo texto. Asimismo, y en razón de un argumento histórico, hacían referencias a las Constituciones de 1833 y 1925, las cuales sí consideraban una remisión expresa a las normas sobre formación de la ley. Finalizaban expresando que el párrafo referente a las normas sobre tramitación legal se aplicaba no sólo a ley, sino a toda la legislación, atendida a la extensa regulación que hace el constituyente sobre el tema.⁷

Este fue uno de los problemas que la reforma constitucional del 2005 trató de subsanar, la cual pasaremos a analizar.

3. Reforma Constitucional del 2005 en lo referente a la subsidiaridad de las normas sobre formación de la ley en el trámite de reforma constitucional.

Dicha reforma constitucional se gestó a partir de dos mociones originadas en el Senado, la primera propuesta por los Senadores Chadwick, Díez, Larraín y Romero, y la segunda por los Senadores Silva-Cimma, Hamilton, Viera-Gallo y Bitar consignadas en los boletines N° 2.526-07 y 2534-07 respectivamente. De estas, la segunda, es la que contiene la norma en examen.

La moción contenida en el boletín 2534-07 originalmente agregaba al artículo 116 de la Constitución, en lo que respecta al tema en estudio, lo siguiente: *"En lo no previsto en este capítulo, la reforma de las disposiciones constitucionales se someterá a las normas sobre formación de la ley, incluyendo lo relativo a comisiones mixtas"*.

El entonces Ministro del Interior, José Miguel Insulza, expresó en una de las sesiones de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, que: "Los Gobiernos de la Concertación llevan más de una década -desde

⁴ GARCÍA BARZELATTO, Ana María, *Reforma constitucional y reformas mixtas*, en *Revista chilena de Derecho* 20 (1993), pp. 559.

⁵ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de 19 de Marzo de 1991, citado por SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo X (2004, Santiago, Editorial Jurídica), pp. 210-212.

⁶ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de 19 de Marzo de 1991, citado por SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, ob. Cit., p. 210-212.

⁷ ZÚÑIGA URBINA, Francisco, *Reforma Constitucional* (2005, Santiago, Lexis Nexis), pp. 762-768.

⁸ <http://sil.senado.cl/docsil/info3359.doc>, revisado el 10 de julio de 2009.

antes de asumir el ex Presidente Aylwin- planteando el tema de modificar el núcleo de la Constitución en su aspecto más sensible, que es la organización del poder. Ciertamente se han reformado aspectos sustantivos, como ocurrió con el Poder Judicial y la creación del Ministerio Público. No obstante que no se ha logrado un acuerdo para enmendar aquello que considero el núcleo esencial de la filosofía del Constituyente de 1980, que es la idea de una democracia protegida.⁹

Deducimos que bajo el concepto de democracia protegida se entiende perfectamente un capítulo de reforma constitucional autosuficiente, en el entendido de dar menor flexibilidad a la enmienda de la Constitución, debido a que, precisamente, una remisión expresa al trámite de formación de la ley como subsidiaria al de reforma constitucional podría facilitar la modificación de la Carta, en virtud de poder incorporar mecanismos que permitan conciliar la voluntad de los entes legisladores. El ejemplo más claro son las comisiones mixtas, las cuales fueron el motivo primordial para incorporar tal remisión expresa, para de esa manera poder reformar la Constitución de manera más expedita.

De lo mencionado anteriormente, se desprende que la idea de toda la reforma aprobada el 2005 era una modernización institucional, basada en el equilibrio de los poderes del estado como idea general, buscando la flexibilización del orden constitucional.

Así, resulta comprensible la remisión normativa subsidiaria expresa del trámite de reforma constitucional a las normas de formación de la ley. De esta forma, se otorga al poder ejecutivo un verdadero privilegio, como lo es el artículo 68 de la carta, además de ampliar el espectro de posibilidades para lograr acuerdos entre las cámaras y así flexibilizar el procedimiento de reforma constitucional, tal como se puede deducir de la lectura de los artículos 70 y 71 del código político, sin dejar exento de facultades al Congreso Nacional para operar como contrapeso.

En efecto, antes de la reforma de 2005 sólo se contenía la hipótesis de insistencia de ambas cámaras frente al Presidente de la República, además de la facultad otorgada a este último para llamar a un plebiscito en tal caso (artículos 128 y 129 de la Constitución). En cambio, con la reforma citada, se agregan las hipótesis de desacuerdo entre ambas cámaras y de una de estas con el ejecutivo.

De las discusiones que originó la incorporación del citado inciso, podemos recalcar lo señalado en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento por los senadores Moreno y Fernández¹⁰.

El senador Moreno recordó que, "en distintas oportunidades, se ha advertido en la Comisión el ánimo de establecer la procedencia de los trámites de una ley en la tramitación de las reformas constitucionales". Hizo presente, además, que "ya se eliminó el trámite de Congreso Pleno para aprobar estas reformas constitucionales. En consecuencia, dijo, las propuestas contenidas en estas indicaciones son coherentes con aquella supresión y, además, vienen a llenar un vacío que la Comisión ha percibido en distintas ocasiones"¹¹.

⁹ <http://sil.senado.cl/docsil/info3359.doc>, revisado el 10 de julio de 2009.

¹⁰ <http://sil.senado.cl/docsil/diar4498.doc>, revisado el 14 de julio de 2009.

¹¹ <http://sil.senado.cl/docsil/diar4498.doc>, revisado el 14 de julio de 2009.

El senador Fernández coincidió con la necesidad de acogerlas. Sin embargo, puntualizó que "es necesario establecer que, en caso de formarse una comisión mixta durante la tramitación de una reforma constitucional, el informe de ésta debe aprobarse en cada Cámara con el quórum requerido por el Capítulo de la Carta Fundamental que en cada caso se esté modificando. Y que serán aplicables a la tramitación de los proyectos de reforma constitucional las normas sobre formación de la ley de acuerdo con los quórum establecidos para reformar la Carta Fundamental"¹².

Luego de haber expuesto los motivos de la inclusión de este inciso, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado por unanimidad, resolvió acoger estas indicaciones con una enmienda destinada a reflejar el predicamento antes consignado.

Con respecto a esta aprobación de la adición de este inciso, en la sesión de sala, el Senador Chadwick se refirió al tema: "Señor Presidente, la última modificación concierne al artículo 116, Capítulo XIV, Reforma de la Constitución, y consiste en sustituir por el siguiente el inciso final de dicha norma: "Serán aplicables a la tramitación de los proyectos de reforma constitucional las normas sobre formación de la ley, en lo no previsto en este capítulo, todo ello de acuerdo con los quórum establecidos para reformar la Constitución".¹³

El mismo Senador continúa señalando que: "Se ha mantenido un permanente debate respecto de la tramitación de las reformas constitucionales, en cuanto a si se aplican o no, de manera supletoria, las disposiciones sobre formación de la ley. En la práctica, en algunas oportunidades se ha hecho; en otras no. Por eso, la Comisión estimó adecuado dirimir esa discusión estableciendo en la norma constitucional que tendrá el mismo trámite que el de la formación de una ley, en lo que no esté contemplado en la propia Constitución como trámite específico para las reformas constitucionales. Con la salvedad, señor Presidente, de que tendremos que precisar el texto"¹⁴.

Al parecer dicha precisión del texto nunca ocurrió, o de hacerlo versó sobre temas distintos del problema expuesto.

III. Un problema particular: las comisiones mixtas.

Teniendo claro que la aplicación de las comisiones mixtas a los proyectos de reforma constitucional fue el motivo principal por el cual se estableció la modificación en comento, nos avocaremos a señalar el debate y posturas adoptadas en el período en que no se consagraba expresamente la procedencia de dichas comisiones a los trámites de reforma constitucional.

En la Comisión de Estudios para la Nueva Constitución (en adelante CENC), específicamente en la sesión N° 374, se trató ampliamente el tema de las comisiones mixtas, llegándose a la siguiente conclusión: el capítulo referente a la reforma constitucional debe bastarse a sí mismo, estableciendo claramente las comisiones

¹² <http://sil.senado.cl/docsil/diar4498.doc>, revisado el 14 de Julio de 2009.

¹³ <http://sil.senado.cl/docsil/diar4498.doc>, revisado el 14 de Julio de 2009.

¹⁴ <http://sil.senado.cl/docsil/diar4498.doc>, revisado el 14 de Julio de 2009.

mixtas, las que solo procederán cuando la cámara revisora introduzca modificaciones al proyecto respectivo¹⁵. Conforme a ello propusieron la siguiente redacción:

"Artículo 120: La reforma de las disposiciones constitucionales podrá ser de iniciativa del Presidente de la República o de cualquier Diputado o Senador. Si la inicia el Presidente de la República, será Cámara de origen la de Diputados.

El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara el voto conforme de los tres quintos de los Diputados y Senadores en ejercicio. En caso de desacuerdo entre las Cámaras, procederá la formación de una Comisión Mixta, y su informe, para ser aprobado por ellas, requerirá el quórum señalado anteriormente.

Será aplicable a los proyectos de reforma constitucional el sistema de urgencias que para la tramitación de las leyes contemple la Ley Orgánica Constitucional relativa al Congreso Nacional."

El Consejo de Estado, a su turno, en la modificación al proyecto de la CENC, eliminó la referencia a la comisión mixta "perdiéndose, de este modo, la coherencia de la norma de la CENC"¹⁶. Sin embargo, esta modificación se debió a que la misma corporación había reducido el quórum de aprobación de tres quintos de los miembros en ejercicio a la mayoría de los parlamentarios en ejercicio, con lo que se creyó que no serían necesarias las comisiones mixtas.

La junta de gobierno mantuvo la redacción del precepto; pero elevó el quórum exigido, con lo que la norma perdió total sentido y coherencia.

Posteriormente, con motivo de un proyecto de reforma constitucional de 1991, se planteó el problema de la procedencia o no de las comisiones mixtas en el trámite de reforma constitucional. La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados sostuvo que sólo cabía una reforma constitucional, una ley interpretativa o un requerimiento al tribunal constitucional para resolver el problema. Por ende, en tanto no se recurriese a estas vías la posibilidad de utilizarlas debe desecharse.

Dentro del mismo procedimiento legislativo, la comisión análoga del Senado sostuvo, por unanimidad, que eran perfectamente aplicables las comisiones mixtas al trámite de reforma constitucional, aunque solo las del art. 68 (actual art. 71), a saber, en el caso que la Cámara revisora adiciona o enmienda un proyecto aprobado por la Cámara de origen, y ésta a su vez rechaza tales modificaciones. Considerando que "en ningún caso sería admisible una interpretación de la Constitución que conduzca a la conclusión de que, existiendo voluntad de ambas Cámaras para aprobar en general una determinada reforma constitucional, pero divergiendo ellas en algunas disposiciones, no habría mecanismo para superar las diferencias y producir un acuerdo que haga prosperar la iniciativa"¹⁷. Concluyendo que, "en líneas generales, es aplicable a los proyectos de reforma constitucional el procedimiento previsto en la Carta Fundamental para la tramitación de las leyes y, en especial, lo relativo a la formación de comisiones mixtas destinadas a buscar la forma de superar las diferencias que se produzcan cuando, existiendo acuerdo sobre la idea central de la

¹⁵ GARCÍA BARZELATTO, Ana María, cit. (n. 4) p. 559.

¹⁶ GARCÍA BARZELATTO, Ana María, cit. (n. 4) p. 559.

¹⁷ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de 19 de Marzo de 1991, citado por SILVA BASCUNÁN, Alejandro, cit. (n. 5), p. 210.

iniciativa, surjan discrepancias entre las Cámaras respecto de aspectos específicos y determinados del proyecto"¹⁸.

Por otra parte, estimaron que no eran aplicables dichas comisiones en la hipótesis del art. 67 (actual art. 70), esto es, cuando la Cámara revisora desechaba totalmente un proyecto aprobado por la Cámara de origen, razonando "que en el caso de existir un desacuerdo sustancial y de fondo respecto de la conveniencia misma de reformar la Carta Fundamental en un sentido o momento determinado, no cabría que el proyecto siguiera su trámite, toda vez que no existirían discrepancias susceptibles de ser superadas; si bien es cierto que sería absurda una interpretación que impidiera toda posibilidad de superar las diferencias cuando ambas Cámaras están de acuerdo en la idea central de un proyecto de reforma, pero difieren en aspectos de detalle, no acontece lo mismo cuando la discrepancia es sobre la conveniencia misma de efectuar la reforma, pues en tal caso no es un absurdo jurídico, sino, por el contrario, algo enteramente lógico, concluir que el proyecto de que se trata no puede continuar su trámite, por cuanto no existiría entre las Cámaras la mínima coincidencia de criterios necesaria para hacerlo viable y se restaría todo significado al rechazo total de un proyecto por parte de una Cámara, si, incluso en tal situación, se aceptara que la iniciativa continuara su tramitación y se formara una comisión mixta para superar las diferencias"¹⁹.

Esta es la postura a la cual se adhiere SILVA BASCUÑAN, al señalar que "por nuestra parte, suscribimos de lleno el dictamen de la comisión senatorial de 1991 y su fundamentación. En la situación del art. 67 -rechazo total de la revisora- no cabe insistencia ni formación de comisión mixta"²⁰.

Finalmente, en octubre de 1993, nuevamente la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados se pronunció sobre el tema, esta vez señalando que ambos trámites (los de los arts. 67 y 68) eran procedentes²¹.

Por lo que vemos, la procedencia expresa de las comisiones mixtas a la tramitación de una reforma constitucional, permitió cerrar con debate tanto académico como político.

IV. Problema en concreto.

Pues bien, habiendo recorrido y estudiado a los antecedentes históricos de los preceptos en conflicto (, además de entender el motivo principal que llevó al constituyente a modificar el Capítulo de Reforma Constitucional de nuestro código político, y la relevancia de tal razón, es que comenzaremos con el desarrollo y explicación del problema en particular.

¹⁸ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de 19 de Marzo de 1991, citado por SILVA BASCUÑAN, Alejandro, ob. Cit., p 211.

¹⁹ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de 19 de Marzo de 1991, citado por SILVA BASCUÑAN, Alejandro, ob. Cit., pp. 211-212.

²⁰ SILVA BASCUÑAN, Alejandro, cit. (n. 5), p 212.

²¹ GARCÍA BARZELATTO, Ana María, cit. (n. 4), p. 561.

1. Las insistencias en nuestro ordenamiento jurídico.

Como vimos en la introducción del presente trabajo, los artículos 68, 70 y 71 de nuestra Constitución consagran a las insistencias en nuestro procedimiento legislativo; sabemos que el fundamento de ellas es permitir que la tramitación normativa continúe incluso sin el apoyo mayoritario de uno de los órganos participantes en él, entendiéndose como tales el Presidente de la República y ambas Cámaras del Congreso Nacional; por lo tanto, haciendo primar dos voluntades colegislativas por sobre una discordante.

Si analizamos las distintas hipótesis en que aparecen las insistencias dentro de nuestro ordenamiento jurídico, y específicamente en el ámbito del procedimiento legislativo (cuya referencia son las normas constitucionales citadas anteriormente), notamos claramente como necesario para que dicho mecanismo opere exitosamente, el requisito de que el consentimiento de los órganos concordantes con la continuación del trámite de la ley sea reforzado ante el rechazo del órgano disconforme con el proyecto, esto es, un quórum mayor de aprobación que el requerido inicialmente, para que a su vez el órgano disidente requiera de mayor consenso para oponerse.

Esta fórmula reduce la exigencia de apoyo en la cámara insistida, toda vez que, al aumentar el quórum de rechazo utilizado por nuestro constituyente en las insistencias de los artículos 68, 70 y 71 de nuestra carta, producirá siempre una reducción de las voluntades necesarias para aprobar. En la cámara insistente ocurre lo contrario, es decir, se aumenta el quórum de aprobación reduciendo el consenso de rechazo.

No obstante lo anterior, cabe destacar que no es indispensable que la insistencia funcione solamente con un quórum reforzado o superior. Sin embargo, el criterio presente en nuestra legislación, específicamente en el ámbito de la tramitación legal y constitucional, es el de una insistencia reforzada; máxima que creemos debe estar presente al interpretar los citados preceptos.

Los fundamentos en que nos basamos para establecer este criterio como decisivo y clave para la solución del problema expuesto, brotan del mismo texto fundamental, bajo el entendido que, si para insistir en una ley ordinaria se requiere un quórum superior, con mayor razón se necesitará una insistencia reforzada en el trámite de reforma constitucional. Lo anterior, siendo coherentes con una concepción de Constitución que no ve a ésta como simplemente una ley con mayor jerarquía, sino como pilar y fundamento del ordenamiento jurídico, siendo a su vez la estructura sobre la cual se organiza la comunidad política.

Fortalecen aún más los argumentos sostenidos al examinar nuestra historia constitucional, debido a que se observa que tal criterio ha estado presente en la misma, precisamente dentro del procedimiento de formación de la ley. Lo anterior se puede observar ya en la Constitución de 1833, en sus artículos 47, 50 y 51²², como también en la Carta de 1925 en sus preceptos 49, 50 y 54²³. Tales normas, no obstante tratar hipótesis disímiles a los actuales disposiciones 68, 70 y 71 de nuestro presente texto constitucional, entregan un antecedente claro en cuanto al reforzamiento de las insistencias dentro del procedimiento legislativo y de reforma constitucional.

²² Véase Constitución Política de la República de 1833.

²³ Véase Constitución Política de la República de 1925.

Comprendido lo anterior, es que podemos encontrar en las disposiciones vigentes, un aparente conflicto ante lo que persigue el constituyente en el señalado mecanismo de insistencias.

En virtud de lo señalado en el inciso final del artículo 127 de nuestra Constitución, dichas normas debiesen ser aplicadas subsidiariamente, ya que las hipótesis contempladas en los mencionados preceptos no están contenidas en el capítulo XV de Reforma Constitucional, en el caso de que la tramitación de la reforma constitucional así lo exigiese, además de siempre respetar los quórum establecidos para la modificación de los respectivos capítulos de la carta.

Estos son los dos requisitos esenciales para la correcta aplicación subsidiaria de las normas de formación de la ley en el trámite de reforma constitucional, exigencias que debemos complementar con el principio de insistencias reforzadas anteriormente expuesto; sólo de esta manera arribamos a una interpretación armónica y respetable de la coherencia y unidad de la Constitución. Pues bien, bajo este entendido enunciaremos las distintas opciones interpretativas que podrían solucionar el problema.

V. Distintas soluciones interpretativas.

1. Interpretación literal.

a) Generalidades.

Según GUAUSTINI, la interpretación literal de la Constitución consiste en atribuirle a un enunciado normativo su significado *prima facie*, o sea, el más inmediato e intuitivo, el que corresponde a las reglas semánticas y sintácticas de la lengua²⁴.

A partir de lo prescrito por el artículo 127 de nuestra Constitución, la mencionada aplicación subsidiaria de las normas sobre formación de la ley (en este caso los preceptos 68, 70 y 71 de nuestra Constitución), debe ser acompañada con el respeto a los quórum exigidos para la reforma constitucional, sea de tres quintos o dos tercios de los parlamentarios en ejercicio según el capítulo a reformar. Por lo tanto dichos quórum se aplican sin modificación a cada una de las hipótesis de tramitación de los artículos 68, 70 y 71.

Tomando como base lo anterior y teniendo en cuenta esas dos exigencias, al aplicar directa y literalmente a la reforma constitucional las normas sobre formación de la ley, se genera un conflicto idéntico en las tres disposiciones mencionadas.

Lo explicaremos paso a paso. Primero, se debe sustituir la exigencia de mayoría de los parlamentarios presentes por los tres quintos o dos tercios en ejercicio; estamos aludiendo al cambio en el quórum inicial, aquí no se presenta dificultad alguna. El problema aparece en el segundo paso, específicamente en el quórum de la insistencia, debido a que aquél sólo cambiaría de dos tercios de parlamentarios presentes a dos tercios de los mismos en ejercicio, insistiendo por el mismo quórum (en el caso de que se requiera de dos tercios de los parlamentarios en ejercicio para la

²⁴GUAUSTINI, Ricardo, *Teoría e ideología de la interpretación constitucional* (2007, Génova), p. 67.

reforma) o uno levemente reforzado (en el caso de requerirse tres quintos de los parlamentarios en ejercicio para la reforma).

Esta interpretación es criticable debido a que si se cambia el quórum inicial, también debería hacerse lo mismo con el de insistencia de manera proporcional, en virtud del principio de las insistencias reforzadas, manifiestamente presente en nuestro ordenamiento jurídico, en especial en el procedimiento legislativo.

De no cumplirse con dicho requisito, caeríamos en el absurdo de concederles mayor exigencia para insistir a una ley ordinaria (de la mayoría de los parlamentarios presentes a los dos tercios de los mismos presentes) que a una reforma constitucional, valorando al fin de cuentas, a ésta con menor intensidad que a una ley ordinaria, lo que atenta contra toda lógica jurídica, y por sobre todo constitucional²⁵.

La crítica resulta aún más seria, ya que esta interpretación resultaría incompatible con el requisito de respeto a los quórums establecido en el artículo 127 inciso final de nuestra Constitución, entendiendo tal exigencia de manera armónica con la unidad de la Constitución, debiendo ser coherente con la proporcionalidad en la insistencia reforzada.

El aceptar esta postura implicaría dar una posición ventajosa a la mayoría que aprobó el proyecto inicialmente, ya que por sí sola podría insistir y así preponderar sobre la otra cámara, sin necesidad de alcanzar un consenso más elevado.

En este mismo sentido, se ha expresado DE LA FUENTE, en relación a las leyes de quórums especiales y el sistema de insistencias²⁶.

b) Postura sobre el tema del Tribunal Constitucional.

En un sentido distinto, pero siempre enmarcado dentro de la interpretación literal, es que se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional sobre esta materia, postura contenida en la sentencia rol 464 del año 2006. En esa oportunidad, veinte senadores, formularon requerimiento en conformidad con lo que dispone el artículo 93 N° 3º de la Constitución Política de la República, solicitando la declaración de inconstitucionalidad de la actuación del Presidente del Senado y de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de dicha Corporación, durante la tramitación del proyecto de reforma constitucional que establece un principio proporcional y representativo en el sistema electoral "por infracción de los artículos 6, 7, 68 y 127 de la Constitución Política, al declarar "inadmisible" el trámite, que los requirentes estiman de "habilitación", previsto en el artículo 68 de dicha Carta, y disponer que tal decisión quede sin efecto y que la tramitación del referido proyecto se retrotraiga al estado anterior a ella, para que se proceda conforme al ordenamiento constitucional"²⁷.

i) La sentencia.

²⁵ LINARES QUINTANA, Segundo, *Tratado de interpretación constitucional* (1998, Buenos Aires), p. 401.

²⁶ DE LA FUENTE H., Felipe, PARADA E., Fernando, BRONFMAN V., Alan, *Congreso Nacional: Estudio constitucional, legal y reglamentario* (1993, Valparaíso), pp. 383-393.

²⁷ <http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/view/160>, revisado el 14 de Julio de 2009.

En la tramitación de tal requerimiento, el Tribunal Constitucional se refirió parcialmente al tema que nos avoca, a saber, la aplicación de la tramitación del artículo 68 al la reforma constitucional.

En su sentencia, dicho tribunal esgrime el criterio de hermenéutica constitucional de "unidad de la constitución" para fundar su respuesta al requerimiento en conocimiento, argumentando que ese principio ha sido el utilizado por el mismo órgano desde el año 1985 en lo que atañe a eventuales conflictos entre normas constitucionales.

Posteriormente, y en virtud de lo anterior, resuelven que para la aplicación subsidiaria de las normas de formación de la ley en la tramitación de una reforma constitucional, debe entenderse "que el artículo 68 de la Constitución se aplica a las reformas constitucionales; pero que, interpretando tal norma acorde con lo prescrito en el artículo 127, inciso segundo, de la misma, el quórum que rige para ese precepto - el artículo 68 -, en el caso sub-lite, es el de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio, tanto en la Cámara revisora como en la de origen, para la respectiva aprobación del proyecto de reforma constitucional"²⁸. Más adelante nos avocaremos al examen de esta posición.

ii) La posición disidente del ministro Bertelsen.

Cabe destacar, que el ministro Bertelsen difiere de la decisión adoptada, ya que estima que el artículo 68 de nuestra Constitución no debiese ser aplicado al *iter constitutione*, afirmando que "no obstante la generalidad con que está redactado el artículo 68 de la Constitución Política, su alcance resulta restringido únicamente a las leyes ordinarias o comunes en virtud de lo dispuesto en el artículo 66 de la misma. En efecto, esta disposición, luego de señalar en sus incisos primero, segundo y tercero, los quórums de aprobación que requieren, respectivamente, las normas legales que interpretan preceptos constitucionales, las normas legales que tienen el carácter de ley orgánica constitucional y las normas legales de quórum calificado, añade en el inciso cuarto que las demás normas legales requerirán la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, o las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 68 y siguientes"²⁹.

De ello resulta que las modalidades especiales de aprobación de una ley, en general o en particular, mediante el mecanismo de las insistencias, está restringido a las normas de ley ordinaria o común, pues para las normas legales que interpretan la Constitución, o que tienen el carácter de ley orgánica constitucional o ley de quórum calificado, la propia Constitución ha excluido la utilización de aquel mecanismo y exige, siempre, que sean aprobadas por los quórum especiales que para cada una de ellas contemplan los incisos primero, segundo y tercero del artículo 66 de la Carta Fundamental.

El señalado Ministro continúa expresando que, "tratándose de proyectos de reforma constitucional, que siempre deben aprobarse con el voto conforme de las tres quintas partes, o de las dos terceras partes, de los diputados y senadores en ejercicio,

²⁸ <http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/view/160>, revisado el 14 de Julio de 2009.

²⁹ <http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/view/160>, revisado el 14 de Julio de 2009.

resulta más armónico entender que ellos deben seguir la misma suerte que los proyectos de ley que requieren una mayoría especial de aprobación y no la de los proyectos de ley ordinaria o común, quedando excluido también a su respecto la aplicación de los mecanismos de insistencia para su aprobación en general o en particular³⁰.

Como vemos el Ministro Bertelsen adopta una postura radical sobre el tema al excluir de aplicación a tal artículo, pero tomando como argumento, lo expresado en el inciso final del artículo 66 de nuestra Carta Política, es decir la extracción del sistema de insistencias en la tramitación de las leyes especiales, lo que conduce de manera lógica a exceptuar de igual forma a dicho mecanismo del procedimiento de reforma constitucional.

Lo criticable de esta postura es que, si somos fieles con el razonamiento del mencionado Magistrado, también deberíamos excluir la aplicación de los artículos 70 y 71 del Código Político, debido a que el problema de las insistencias se presenta exactamente de la misma forma que en el artículo 68 de la Constitución, lo que conllevaría a vulnerar por una parte la unidad de la Carta Fundamental, debido a que la remisión que hace el artículo 127 del texto constitucional no hace distinción alguna, y por otra, a sustraer del procedimiento de reforma constitucional a las comisiones mixtas, a todas luces necesarias para la prosecución del *iter constituitio*.

Es más, de analizar la historia de la reforma, (por lo demás reciente, con lo que resulta un criterio aplicable y válido el de la "intención del constituyente", entendido este como la finalidad que se tuvo al momento de ejercer el poder constituyente³¹) nos percatamos que la razón principal del constituyente para incorporar expresamente esta remisión es la de poder aplicar las comisiones mixtas al trámite de reforma constitucional, terminando de esa forma el debate sobre la subsidiaridad o no de las normas sobre la formación de la ley al procedimiento de reforma constitucional, además de brindar con esto una relativa mayor flexibilidad a nuestra Constitución.

iii) Conclusión sobre la interpretación del Tribunal Constitucional.

Finalmente, y a modo de conclusión, pensamos que la solución adoptada por el Tribunal Constitucional es altamente criticable, toda vez que, sin tomar en cuenta la coherencia y unidad de la Constitución, pasa por alto el principio que a nuestro parecer es preponderante en el ámbito de las insistencias dentro de nuestro ordenamiento jurídico, cual es el de las insistencias reforzadas, debido a que se estaría insistiendo por el mismo quórum, lo que claramente infringe el requisito de respeto a los quórums que el propio artículo 127 de nuestra Carta Política expresa en su inciso final.

Otro aspecto criticable, es que el tribunal en su sentencia no distingue si la decisión se aplica sólo a los capítulos en que se necesita de las tres quintas partes de los parlamentarios en ejercicio, o si también se hace extensiva a los que necesitan de las dos terceras partes de los congresistas en ejercicio, ya que de serlo, implicaría insistir por un quórum menor que el inicialmente requerido.

³⁰ <http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/view/160>, revisado el 14 de Julio de 2009.

³¹ LINARES QUINTANA, Segundo, cit. (n. 24), pp. 82-83.

Con lo planteado en la resolución analizada, nuestro Tribunal Constitucional está desvalorizando el trámite de reforma constitucional en comparación al *iter legis*, en cuanto a que la proporcionalidad entre los quórumos iniciales y de insistencia de este último, es considerablemente mayor que en el primero, lo cual atenta contra la lógica constitucional, en atención a que si para el procedimiento de reforma constitucional existe mayor exigencia cuantitativa y cualitativamente en los quórumos, el mismo razonamiento debe ser aplicado al mecanismo de las insistencias.

La aplicación directa y literal de las disposiciones en comento, afectan la unidad y coherencia de nuestro código político, además de vulnerar el principio de insistencias reforzadas, presente y preponderante dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

2. Interpretación aritmética proporcional.

Sin embargo, viéndolo desde la perspectiva anterior, podríamos llegar a pensar que si el problema radica en la desvaloración del trámite de reforma constitucional como consecuencia de la ausencia de un quórum de insistencia propiamente reforzado, una interpretación que pudiese conciliar la proporcionalidad entre estos quórumos resolvería el problema.

Pues bien, llevando lo recién expresado a la práctica obtenemos quórumos de insistencia particularmente altos al momento de mantener la proporción entre lo que se necesita para insistir en el *iter legis* en relación al *iter constitutione*, es decir, preservar la misma razón que se da entre la mayoría de parlamentarios presentes y dos tercios de los mismos, en el caso del procedimiento de formación legal, ahora en la reforma constitucional, a saber los dos tercios o los tres quintos de senadores y diputados en ejercicio con relación al quórum de insistencia.

Lo anterior se explica mediante el siguiente ejercicio: un medio (mayoría de parlamentarios presentes) es a dos tercios (insistencia en el trámite de formación legal) como dos tercios (quórum de reforma constitucional para determinados capítulos) son a ocho novenos (resultado de mantener la proporción en la insistencia), en el caso de que el capítulo a reformar exigiese la votación favorable de los dos tercios de los parlamentarios en ejercicio; y un medio (mayoría de parlamentarios presentes) es a dos tercios (insistencia en el trámite de formación legal) como tres quintos (quórum de reforma constitucional para el resto de los capítulos) son a cuatro quintos (resultado de mantener la proporción en la insistencia), cuando el capítulo se reformara con los tres quintos de los senadores y diputados en ejercicio.

	<i>Iter legis.</i>	<i>Iter constitutione.</i>
Quórum inicial.	1/2 presentes.	3/5 o 2/3 en ejercicio.
Quórum de insistencia.	2/3 presentes.	4/5 o 8/9 en ejercicio respectivamente.

Atendido lo precedente y considerando que al subir el quórum de rechazo en la cámara insistida baja inmediatamente el quórum necesario para su aprobación, por lo tanto bastaría en ocasiones, el beneplácito de sólo un noveno o un quinto de los miembros en ejercicio para aprobar una reforma constitucional, en la hipótesis de efectivamente llegar a concretarse tales supuestos, nos encontramos con la inviabilidad fáctica de poder llevar a cabo esta interpretación a la realidad política.

Lo expuesto es criticable desde muchos ángulos, pero por sobretodo desde el punto de vista del sentido común. El constituyente no establece normas que contradigan la sana razón, por lo que una interpretación que vulnere este fundamental principio resultaría inadmisibles. Es así como expone LINARES QUINTANA, cuando expresa que "toda actividad estatal para ser constitucional debe ser razonable", y agrega "lo razonable es lo opuesto a lo arbitrario, y significa: conforme a la razón, justo, moderado, prudente", concluyendo "con arreglo a lo que dicte el sentido común"³².

Por lo tanto, creemos que tanto una interpretación literal como una que busque solucionar el problema de manera aritmética no resuelve finalmente el conflicto.

3. Interpretación unitaria de la Constitución.

Finalmente, encontramos otra posición sobre el particular, la cual se sustenta en un enfoque sistemático-unitario para interpretar la Carta Fundamental. Tal postura, no aboga por dejar sin aplicación, en materia de reforma constitucional, a los artículos 68, 70 y 71 del texto constitucional, ya que no es posible pasar por alto la imposición expresa que hace el inciso final del artículo 127 del mismo texto constitucional, en cuanto a los requisitos para la aplicación subsidiaria de las normas de la formación de la ley (lo no previsto en el capítulo de reforma constitucional y el respeto a los quórum que el mismo artículo señala).

En vista de tales exigencias, esta interpretación considera sólo la aplicación parcial de las disposiciones señaladas, cuando éstas sean aplicadas subsidiariamente dentro del trámite de reforma constitucional.

Tal interpretación consiste en hacer efectivo sólo aquella parte de cada artículo que no verse sobre las insistencias. Por lo tanto, en el artículo 68 de nuestra Constitución se aplicaría la parte que reza: "El proyecto que fuere desechado en general en la Cámara de origen no podrá renovarse sino después de un año"; en el artículo 70 de la misma carta sólo la sección que señala: "El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora será considerado por una comisión mixta de igual número de Diputados y Senadores, la que propondrá la forma y el modo de resolver las dificultades. El proyecto de la comisión mixta volverá a la Cámara de origen y, para ser aprobado tanto en esta como en la revisora se requerirá de la mayoría de los miembros presentes" (ajustando el quórum a 3/5 ó 2/3 de miembros en ejercicio ya que nos referimos a una reforma constitucional); y por último, el artículo 71 de nuestro código sólo en la parte que expresa: "El proyecto que fuere adicionado o enmendado por la Cámara revisora volverá a la de su origen, y en esta se entenderían aprobadas las adiciones y enmiendas con el voto de la mayoría de los presentes. Si las adiciones o

³² LINARES QUINTANA, Segundo, cit. (n. 24), p. 559.

enmiendas fueren reprobadas, se formará una comisión mixta y se procederá de la misma forma indicada en el artículo anterior” (ajustando de la misma forma los quórums).

Sólo una interpretación en este sentido cumple de una manera integral los requisitos del artículo 127 de nuestra Constitución; al no verse vulnerado, principalmente, el respeto de los quórums, bajo el principio de la insistencia reforzada, y por consiguiente, no conllevaría a una desvaloración, en relación con el trámite de ley ordinario, del procedimiento de reforma constitucional. Dando, a su vez, coherencia, armonía y sentido lógico a la relación entre la ley y la Constitución en este ámbito.

El fundamento de la doctrina constitucional ante el método de interpretación sistemático es señalado de muy buena manera por varios autores destacados, uno de ellos es el profesor LINARES QUINTANA, quien expresa que “la Constitución debe interpretarse siempre como un cuerpo o un conjunto orgánico y sistemático, de carácter fundacional, fundamental y supremo, en cuanto ordenamiento jurídico y moral del país, integrado por reglas y principios racionales e inseparablemente vinculados entre sí...”³³, Continúa expresando que “siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas de la Constitución afectando su esencial e imprescindible homogeneidad, cohesión y coherencia”³⁴. Asimismo lo explica, dentro del constitucionalismo norteamericano, WILLOUGHBY al afirmar que, “la Constitución es un todo lógico, cada una de cuyas disposiciones es parte indivisible de la misma y, por consiguiente, es lógicamente adecuado y verdaderamente imperativo, interpretar cada parte a la luz de las disposiciones de todas las demás partes”³⁵.

De la misma forma, la jurisprudencia constitucional ha colaborado a construir las bases argumentativas acerca del enfoque interpretativo unitario; refiriéndose a la necesidad de interpretar la Constitución como un todo orgánico. La sentencia del 23 de Octubre de 1951 del Tribunal Constitucional Federal de Alemania Occidental estableció que, “un precepto constitucional particular no puede interpretarse considerándolo aislado y en sí mismo. Está colocado en conexión de sentido con los restantes preceptos de la Constitución, que representa una unidad interna”³⁶.

En el mismo sentido se inclina nuestro Tribunal Constitucional en la sentencia antes citada (rol 464 del año 2006), al indicar en su considerando quinto que, “ante esta supuesta oposición entre dos normas de la Constitución, la cual, por su esencia, regula en forma clara la coexistencia política y la convivencia pacífica de las personas y grupos, un imperativo de hermenéutica constitucional impone al intérprete, optimizar la preceptiva y esforzarse en conciliar las normas en juego, excluyendo interpretaciones que conduzcan a suponer que el Poder Constituyente derivado ha incluido en su texto normas antagónicas o confusas, ya que de lo contrario no se habría cumplido, debidamente, con el fin primordial de la Carta Política ya señalado, lo que, definitivamente, es inaceptable”. Continúa señalando en el considerando séptimo

³³ LINARES QUINTANA, Segundo, cit. (n. 24), p. 401.

³⁴ LINARES QUINTANA, Segundo, cit. (n. 24), p. 401.

³⁵ WILLOUGHBY, Westel W., *The Constitutional Law of the United States* (2ª edición) I, p. 65, citado por LINARES QUINTANA, Segundo, cit. (n. 24), p. 405.

³⁶ Citado por LINARES QUINTANA, Segundo, cit. (n. 24), p. 404.

del mismo fallo que, "por su directa atinencia con el caso en estudio, la (regla interpretativa) que resulta más apropiada emplear en esta ocasión es la de la "unidad de la Constitución".

Dicho criterio de hermenéutica constitucional ha sido expresado por este Tribunal, desde el 24 de septiembre de 1985, hasta hoy en día, reiteradamente, en los siguientes términos: "La Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose cualquier interpretación que conduzca a anular o a privar de eficacia algún precepto de ella"³⁷.

Otro argumento favorable a la interpretación planteada, es el caso de las leyes especiales, que como sabemos establecen quórum reforzados para su aprobación, modificación o rechazo. En virtud de lo anterior, es que una aplicación textual y directa de las hipótesis de insistencias a tales normas resulta ilógica, ya que de seguirse esa manera, resultaría más fácil insistir en un proyecto de quórum especial que aprobarlo lisa y llanamente; a modo de ejemplo, sería más difícil aprobar una Ley Orgánica Constitucional por 4/7 de los miembros en ejercicio, que insistir en su tramitación, ya que para esto sólo necesitaríamos los 2/3 de los parlamentarios presentes. Por consiguiente, creemos que el mismo criterio utilizado anteriormente para solucionar el problema de la tramitación de reforma constitucional, puede ser ocupado para resolver el inconveniente preceptivo que aquí se origina

VI. Consideraciones finales.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, debemos señalar que en la práctica un proyecto que reúna las características mencionadas probablemente se entrabará antes de llegar a las hipótesis de las insistencias, ya que al no existir la mayoría requerida la minoría puede oponerse sin complicaciones. Esta última situación, se presentó con ocasión del proyecto sobre áreas de la economía impulsada en el gobierno de la Unidad Popular, en cuya ocasión, como bien lo explica el profesor VALENZUELA, debido a la "erosión" del centro político, dicho proyecto se empañó en las negociaciones previas que sostuvieron el Gobierno y el Partido Demócrata Cristiano³⁸.

Sin embargo, la discusión del particular no se agota exclusivamente en lo meramente académico, debido a que según la interpretación que los actores políticos estimen como conveniente, en el caso de encontrarse en las hipótesis expuestas, podrían provocarse efectos relevantes: En el entendido de que, a la luz de lo expuesto, ciertas posiciones interpretativas entregan mayores facilidades que otras para una eventual reforma constitucional, lo que podría dar como resultado aprobar enmiendas al código político con menos consenso del que la Constitución establece, permitiendo así modificar la institucionalidad que el mismo texto fundamental consagra por medio de mayorías temporales, pudiendo a la larga traer consecuencias no del todo alegres.

³⁷ <http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/view/160>, revisado el 14 de Julio de 2009, Sentencia del Tribunal Constitucional de Chile, Rol 464-2006, considerando séptimo.

³⁸ VALENZUELA BOWIE, Arturo cit. (n. 2), pp. 128-135.

Por tales motivos, entendemos como necesario y relevante plantear este tema para un tratamiento a nivel constitucional del mismo. Razón por la cual, se han expuesto y analizado la gama de posibilidades y posiciones interpretativas, en pos de abordar a una respuesta acertada o próxima a la realidad política que la carta estatuye, no como un intento de resolver el problema en comento, sino más bien como un primer paso en este examen.

Para tal propósito, estimamos, que debemos tener siempre presente al momento de interpretar a nuestra Constitución el espíritu unitario, armónico y coherente que inspira a la misma, al ser ésta el pilar fundamental en donde se sustenta todo nuestro ordenamiento nacional, y por ende gran parte de nuestra conformación como comunidad política.

Finalmente, y a modo de conclusión, entendemos como necesario para abordar este tema, reafirmar la importancia de la Constitución en nuestro ordenamiento, motivo que nos lleva a entenderla de manera superior a cualquier otra norma. Por lo que valorarla en su proceso de formación, de igual manera que a una disposición legal, creemos, es abandonar la concepción fundamental de la misma.

VII. Bibliografía.

Comisión de constitución, legislación, justicia y reglamento del Senado, informes disponibles en: <http://www.senado.cl/>

DE LA FUENTE., Felipe, PARADA E., Fernando, BRONFMAN V., Alan, *Congreso Nacional: Estudio constitucional, legal y reglamentario* (1993, Valparaíso).

GARCÍA BARZELATTO, Ana María, *Reforma constitucional y reformas mixtas*, en *Revista chilena de Derecho* 20 (1993).

GUASTINI, Riccardo, *Teoría e ideología de la interpretación constitucional* (2007, Génova).

LINARES QUINTANA, Segundo, *Tratado de interpretación constitucional* (1998, Buenos Aires).

SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo X (2004, Santiago, Editorial Jurídica).

SILVA CIMMA, Enrique, *El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973)*, Serie de Cuadernos del Tribunal Constitucional (2ª edición, Santiago, Chile, 2008).

Tribunal Constitucional de Chile, sentencias disponibles en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/>

VALENZUELA BOWIE, Arturo, *El quiebre de la democracia en Chile* (Universidad Diego Portales, Santiago, Chile, 2003).

ZÚÑIGA URBINA, Francisco, *Reforma Constitucional* (2005, Santiago, Lexis Nexis).