

MUTACIÓN CONSTITUCIONAL VÍA REFORMA: UNA
MIRADA HISTÓRICA

Sofía Correa Sutil

SOFÍA CORREA SUTIL

Historiadora de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctora por la Universidad de Oxford. Profesora Asociada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su línea de investigación es la historia política e institucional del Chile republicano. Entre sus libros destacan “Historia del siglo XX chileno” (2001) y “Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX (2005).

MUTACIÓN CONSTITUCIONAL VÍA REFORMA: UNA MIRADA HISTÓRICA

Terminaba el siglo XX cuando Gabriel Salazar socializó la idea de que durante toda la historia republicana de Chile la institucionalidad política había padecido de ilegitimidad, porque todas las constituciones (excepto la de 1828, argumentaba) habían sido impuestas por la fuerza de una fracción civil en alianza con militares, arrasando con los proyectos constituyentes del pueblo soberano. Esta es la idea matriz que, casi 20 años más tarde, está detrás de la demanda de asamblea constituyente que esgrime pretensiones de realizar por primera vez en la historia de Chile un proceso constituyente democrático y participativo.

El argumento de Salazar es, en una primera aproximación, convincente. Efectivamente, las Constituciones de 1833, de 1925 y de 1980 fueron impuestas a través de una decisiva intervención militar. Sin embargo, su análisis es incompleto, parcial, y por tanto la conclusión sobre la deslegitimación permanente de la institucionalidad política resulta errónea. Ello, porque los procesos constituyentes no se han limitado históricamente en Chile al momento de la génesis de una nueva Constitución y, en cambio, es en esos otros momentos constituyentes, los de las reformas, donde se puede visualizar la complejidad de la historia constitucional chilena y encontrar las claves interpretativas para construir el futuro. Veamos.

La primera Constitución duradera que conocemos en Chile es la de 1833, escrita por quienes habían triunfado en el levantamiento cívico-militar de 1829. La Constitución de 1833 sí que contenía disposiciones que la hacían imposible de reformar. El poder político quedó concentrando en el Presidente de la República, quien tenía potestades ejecutivas y legislativas e intervenía en la composición de los tribunales de justicia. Además, a través del control de las municipalidades manejaba todo el proceso electoral, desde la inscripción del votante al escrutinio de los sufragios, y de este modo decidía la composición de las Cámaras y determinaba quién le sucedería en el cargo. Para reformar la Constitución se requerían dos legislaturas, una primera que por los dos tercios de cada Cámara aprobara los artículos que podrían ser reformados, y una segunda que legislara la reforma de tales artículos y no otros; y además, antes de someter la reforma a la segunda legislatura, pasaba a la consideración del Presidente de la República, quien podía vetar lo dispuesto en la primera legislatura, y en ese caso se tendría por no propuesta, debiendo iniciarse todo el proceso de nuevo después de la próxima elección parlamentaria. De modo

que la Constitución de 1833, además de haber sido impuesta por los vencedores de Lircay, era imposible de ser reformada sin el beneplácito de quien ejerciera el Poder Ejecutivo. Sin embargo, sabemos que esa misma Constitución mutó desde un presidencialismo férreo a un régimen parlamentario *sui generis*. Para comprender esta paradoja debemos mirar el proceso político, que siempre es más flexible que la realidad normativa, y más impredecible, por cierto.

Dada la rigidez e impermeabilidad del régimen político en la primera mitad del siglo XIX, al igual que sus congéneres de la América Española, la oposición intentó derrotarlo por la vía de las armas, provocando dos guerras civiles en la década de 1850, sólo para comprender que el Ejército de línea aliado al gobierno era imbatible. Pero a la vez, y eso sí que resulta sorprendente, la fracción gobernante asumió que no se podía ejercer legítima y eficazmente el poder descansando sólo en la fuerza de las armas. Así, la dirigencia política completa de mediados del siglo XIX apostó, a partir de la década de 1860, por la apertura del sistema, recurriendo para ello a reformas constitucionales y electorales.

De este modo, en los siete años que transcurrieron entre 1867 y 1874 el país se encontró inmerso en un proceso constituyente de la mayor importancia, que recorrió dos periodos presidenciales y tres legislaturas consecutivas. Este proceso logró reformar sustantivamente la irreformable Constitución de 1833, de modo de garantizar las libertades públicas (asegurando la libertad de reunión, de asociación y de enseñanza), liberalizar el sistema electoral (estableciendo la votación directa de senadores por provincia), limitar el poder presidencial (prohibiendo la reelección inmediata, limitando las facultades extraordinarias, restringiendo las atribuciones presidenciales sobre los jueces, y cambiando la composición del Consejo de Estado), asegurar la independencia del Congreso Nacional (rebajando los quórum para sesionar, estableciendo incompatibilidades, otorgando mayores atribuciones a la Comisión Conservadora), y permitir así que el régimen de gobierno se moviera a fórmulas parlamentarias, dejando atrás el autoritarismo presidencial de las décadas precedentes. Este fue el proceso constituyente más importante del siglo XIX, pues con él cambió el carácter de la Constitución de 1833, a la vez que se le otorgó a ésta una indiscutible legitimidad; y porque en él participó todo el espectro político del país a través de una representación parlamentaria plural.

En las décadas siguientes, la Constitución continuó siendo reformada con el sentido de ampliar las atribuciones del Congreso Nacional. Por ejemplo, en 1882 se promulgó una enmienda que facilitaba el proceso de reforma constitucional al suprimir el veto presidencial, pudiendo el Presidente sólo proponer modificaciones ante las cuales el Congreso podía insistir por dos tercios, y al limitar la intervención de la segunda legislatura a una ratificación de las decisiones de la anterior. En 1888 se promulgaron reformas constitucionales relativas a la extensión del territorio nacional

y al sistema electoral. Probablemente llamará la atención que inmediatamente después del fin de la guerra civil de 1891 la única reforma constitucional que se promulgó dice relación con la Comisión Conservadora (la que, compuesta por senadores y diputados, sesionaba mientras el Congreso estaba en receso), a la que se le otorgan atribuciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Ciertamente, las reformas constitucionales necesarias para disminuir el poder presidencial habían sido ya aprobadas antes de 1891. Nuevas reformas se aprueban en 1892, 1893 y 1917, que propenden a asegurar el poder y la independencia del Congreso Nacional, hasta que a comienzos de 1924 se aprueba, entre otras tendientes a perfeccionar el régimen parlamentario, la reforma constitucional que aseguraba la remuneración de los congresistas, una reforma con sentido democratizador, pero que dio origen a un golpe de Estado cuando, en septiembre de ese año, el Congreso intentó legislar sobre los montos de dicha remuneración.

Así pues, la historia constitucional del siglo XIX nos viene a mostrar que no existe Constitución imposible de reformar, que la clave para emprender su reforma está en el acuerdo político de todos los partidos y que dicho acuerdo no ha sido imposible de lograr, incluso entre quienes hasta se han enfrentado por las armas.

En cuanto a la Constitución de 1925, ya lo decíamos, es fruto de la imposición militar, que se manifiesta inicialmente en el golpe de Estado en contra del Congreso Nacional en septiembre de 1924. Cuando, en enero del año siguiente, Alessandri vuelve de su exilio en Italia llamado por la oficialidad joven del Ejército, el Congreso Nacional permanecía clausurado. Alessandri no lo convoca a sesionar y en cambio gobierna por medio de decretos. Para responder a la exigencia de los militares de redactar una nueva Constitución, que es a la vez su más anhelado proyecto personal, Alessandri prescinde del Congreso —aunque aquél electo en 1924 le era favorable— y en cambio instala una Comisión Consultiva de 122 integrantes, en la cual nombra a personeros de todos los partidos políticos, incluyendo al recién fundado Partido Comunista, y la que también es integrada por representantes del Ejército. Para agilizar la redacción de la nueva Constitución se organiza una pequeña subcomisión de 15 miembros seleccionados por Alessandri, la cual él mismo preside. La nueva Carta que redacta la subcomisión alessandrista, de fuerte sentido presidencialista, es presentada a la Comisión Consultiva en pleno, pero ésta la rechaza mayoritariamente, optando por una reforma del parlamentarismo existente. Entonces es cuando interviene el representante del Ejército, haciendo ver que ellos no van a aceptar otra alternativa que un régimen presidencial. La Comisión Constituyente se disuelve y Alessandri somete a plebiscito su proyecto.

La fuerte intervención presidencial, la mañosa redacción de los textos plebiscitados y la altísima abstención (a la cual habían llamado los partidos radical y conservador) ponen en entredicho la legitimidad del acto plebiscitario.

Adicionalmente, el trabajo de comisiones ad hoc y la intervención abierta del Ejército en el proceso constituyente contribuyen a la deslegitimación de la nueva Constitución. Y, en efecto, durante los turbulentos años que siguen a su promulgación, la Carta está en entredicho. Diversos sectores impulsan la idea de redactar otra, en vez. Por de pronto, durante la República Socialista Carlos Dávila intentó convocar una asamblea constituyente para que dictara una Constitución que fuera socialista-corporativista; el jesuita Fernando Vives promocionaba una Constitución Cristiana del Estado; y los radicales presentaron al Congreso reformas tendientes a instalar un régimen parlamentario en 1931 y nuevamente en 1933. No fue sino hasta entrada la década de 1930 que la Constitución de 1925 lograría su legitimación bajo el segundo gobierno del mismo Alessandri y durante las administraciones radicales, cuando se prueba como un instrumento jurídico eficaz para sacar al país de la gravísima crisis económica de 1930, para mantener el orden social y asegurar la estabilidad política. Contribuyó también a su legitimación el que todo el espectro partidista haya llegado a gobernar con ella y el que esta Carta Fundamental cobijara el perfeccionamiento del sistema electoral (tribunal electoral, elecciones directas, sistema proporcional, cédula única) y la ampliación del universo electoral (derecho electoral de las mujeres en 1949, de los jóvenes entre 18 y 21 años y de los analfabetos, en 1970), al punto que entre la elección presidencial de 1946 y la de 1970 el electorado se multiplicó seis veces.

Si, como vimos, la Constitución de 1833 mutó desde un presidencialismo autoritario a un parlamentarismo *sui generis* por el conjunto de reformas que disminuyeron las facultades presidenciales, a la vez que aseguraron tanto las libertades públicas y la representación política como el poder e independencia del Congreso Nacional, la Constitución de 1925, en cambio, fue objeto de reformas de otra índole, aunque de gran envergadura, como veremos a continuación.

De las tres constituciones duraderas que Chile ha tenido, la más fácil de reformar ha sido la Constitución de 1925, bastando para ello sólo contar con la mayoría de los senadores y diputados en ejercicio sesionando en Congreso Pleno; el Presidente de la República podía introducir modificaciones a la reforma y el Congreso insistir con los dos tercios de senadores y diputados. En tal caso, el Presidente debía promulgar la reforma tal como había sido legislada en el Congreso, o bien someter la discrepancia a plebiscito. Durante la vigencia de la Constitución de 1925 nunca hubo un llamado a plebiscito.

De modo que las mayorías políticas en control de ambas Cámaras y del Ejecutivo reformaron sucesivamente la Constitución, siguiendo un ritmo cada vez más acelerado: en 1943, 1957, 1959, 1963, enero de 1967, octubre de 1967, enero de 1970, enero de 1971, marzo de 1971, julio de 1971. Lo que caracteriza a este proceso es que, desde la década de 1960, crecientemente se va a ir restringiendo

el derecho de propiedad individual y ampliando la propiedad estatal junto a una creciente concentración de atribuciones en la Presidencia de la República.

La primera enmienda constitucional, la de 1943, limitó la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, a la vez que acrecentó las atribuciones del Ejecutivo. En efecto, esta primera reforma entregó al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para crear o aumentar remuneraciones en el sector público, no pudiendo el Congreso Nacional ampliar dichos gastos, y le otorgó la facultad de decretar gastos no autorizados por ley hasta por un 2% del presupuesto nacional con el propósito de enfrentar catástrofes o situaciones gravísimas, a la vez que le dio rango constitucional a la Contraloría General de la República.

Posteriormente, en la década de 1960, Jorge Alessandri volvió a plantear la urgente necesidad de reformar la Constitución para restringir las facultades del Congreso en asuntos de remuneraciones y previsión y, en general, para que las materias de orden económico quedaran como iniciativa exclusiva del Presidente de la República, puesto que sólo éste estaba en condiciones de aplicar criterios técnicos a las iniciativas económicas. La reforma que proponía Jorge Alessandri también contemplaba que el Congreso Nacional delegara en el Presidente facultades legislativas. Alessandri no contó con apoyo político para materializar la reforma a la Constitución, lo que fue para él un duro golpe, tanto que llegó a declarar a finales de su mandato que debió haber renunciado ante esta negativa.

En cambio, su sucesor, Eduardo Frei Montalva, sí tuvo éxito en aprobar una reforma constitucional en este mismo sentido, aunque lo lograra sólo a comienzos del último año de su mandato, en enero de 1970, cuando se promulgó la reforma a 17 artículos de la Constitución de 1925 (con las cuales, entre otras disposiciones, se creó un Tribunal Constitucional y se amplió el universo electoral a los analfabetos y a los jóvenes desde los 18 años).

Entre las reformas constitucionales de enero de 1970 se determinó que el Congreso Nacional pudiera autorizar al Presidente de la República a dictar por el periodo de un año decretos con fuerza de ley para crear y reorganizar servicios públicos, fijando sus plantas y remuneraciones, así como también para legislar sobre los regímenes previsionales del sector público, y en general ampliamente sobre materias administrativas, económicas y financieras, incluido lo concerniente “al modo de usar, gozar y disponer de la propiedad y a sus limitaciones y obligaciones”, así como también para imponer o suprimir contribuciones, contratar empréstitos, enajenar u otorgar concesiones de bienes del Estado y para fijar las Fuerzas Armadas que habrían de mantenerse en pie en tiempos de paz o de guerra.

Además, se reformó la Constitución de modo que el Presidente de la República tuviera la iniciativa exclusiva para proponer suplementos en la ley general de presupuestos, reducir o suprimir impuestos, crear nuevos servicios públicos o

empleos, modificar las remuneraciones en el sector público, fijar sueldos mínimos del sector privado, establecer o modificar los regímenes previsionales y conceder o aumentar pensiones por gracia.

También se ampliaron las atribuciones del Ejecutivo en materia de reforma constitucional, pues ahora se facultaba al Presidente para llamar a plebiscito si un proyecto de este tipo presentado por él era rechazado enteramente por el Congreso Nacional, así como también plebiscitar el desacuerdo entre ambos poderes en proyectos de reforma constitucional.

Además de aumentar crecientemente las facultades del Ejecutivo en materias económicas, las reformas a la Constitución de 1925 tuvieron, a partir de la década de 1960, una orientación tendiente a restringir la propiedad privada, aumentar la propiedad del Estado y junto con ello otorgar crecientes atribuciones al Ejecutivo para disponer tanto de la propiedad privada como de la propiedad estatal. Tal fue la consecuencia de las reformas constitucionales de 1963, 1967 y de la de julio de 1971, cuando cada una acompañó a las dos grandes reformas estructurales de esos tiempos; a saber, la Reforma Agraria —en sus dos fases— y la nacionalización del cobre.

La primera ley de Reforma Agraria fue promulgada bajo el gobierno de derechas de Jorge Alessandri a fines de 1962, con el propósito de enfrentar el problema de la escasa productividad del agro chileno en un contexto de múltiples presiones en favor de reformas estructurales. Con ella se posibilitó la expropiación de predios abandonados o semi-abandonados; se permitió que parte del valor del predio expropiado se pagara con bonos del Estado a años plazo, más intereses y reajustes anuales; y los propietarios expropiados podrían recurrir ante los tribunales de justicia. Pero para poder pagar en forma diferida era necesario reformar el artículo 10, número 10, de la Constitución, el que, asegurando a todos los habitantes de la República “la inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna”, resguardaba el derecho de propiedad. Dicha disposición constitucional permitía la expropiación de un bien sólo por razones de utilidad pública, calificada por una ley, indemnizando al dueño por el monto que con él se acordara o que fijaran los tribunales de justicia. La redacción del artículo 10, número 10, que garantizaba el derecho de propiedad, era casi idéntica a la de dicha garantía en la Constitución de 1833, aunque un segundo inciso señalaba en la del ‘25 que la ley podría imponer “obligaciones o servidumbres de utilidad pública” al ejercicio del derecho de propiedad, no obstante lo cual esta consideración no era suficiente como para permitir la expropiación de tierras con pago diferido. La Reforma Agraria requería para su implementación de la reforma de la Constitución.

De modo que tras aprobar esta primera ley de Reforma Agraria se inició la discusión en el Congreso Nacional para reformar la garantía constitucional del

derecho de propiedad. Así, tras un intenso debate político, en octubre de 1963 se promulgó la reforma constitucional que posibilitaba el pago diferido del valor de las expropiaciones. En ella se dejó expresamente establecida la posibilidad de expropiar predios agrarios abandonados o manifiestamente mal explotados, pagando previamente al propietario el 10% del valor de éste y el saldo en cuotas anuales por un plazo de hasta 15 años, con intereses fijados por ley y reajustes anuales. Se dejó también establecido en la Constitución que se podía reclamar de la expropiación ante los tribunales de justicia. A la vez, quedó en ella asegurado el financiamiento fiscal para estos bonos al prohibirse continuar con expropiaciones agrarias a plazo si éstos no se habían pagado, y se determinó que la ley de presupuesto debía siempre contemplar un ítem para este pago.

En los pocos meses que le quedaban al gobierno se expropiaron apenas unos pocos predios, previo acuerdo con sus propietarios. No es de extrañar entonces que esta ley fuese considerada insuficiente por quienes propiciaban cambios estructurales más profundos, criticándose de ella que la extensión de la propiedad no fuese causal de expropiación y que el propietario pudiera impugnar la expropiación misma ante los tribunales de justicia. Por lo tanto, el triunfo electoral de la Democracia Cristiana en 1964 fue acompañado por la implementación de políticas de intensa expropiación de propiedades agrícolas y por una nueva legislación sobre Reforma Agraria junto a otra reforma constitucional.

Así, la ley de Reforma Agraria de 1967 amplió las causales de expropiación, agregando entre ellas el tamaño de la propiedad: serían sujeto de ésta aquellas de más de 80 hectáreas de riego básico, variando esta cifra según la capacidad de riego del predio en cuestión, y las propiedades agrícolas de personas jurídicas. Además se suprimieron los bonos fiscales reajustables para materializar el pago diferido de las expropiaciones. Como decíamos, una nueva reforma al artículo 10, número 10, de la Constitución acompañó a esta segunda ley de Reforma Agraria; esta vez se reemplazó enteramente su redacción anterior.

El sentido que se le dio a la garantía del derecho de propiedad en la reforma de 1967 estuvo centrado en la función social de la propiedad, la que quedó consagrada constitucionalmente. En el artículo 10, número 10, de la Constitución se definió la función social de la propiedad, vinculándola a los intereses generales del Estado: “La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad pública, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes”. Por medio de una ley se establecerían “las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos”. A continuación, la Constitución reformada otorgó al Estado la posibilidad de ejercer amplias facultades de dominio sobre bienes productivos:

“Cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que declare de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país. Propenderá, asimismo, a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar”.

Sólo la ley, añade esta reforma, puede autorizar las expropiaciones, y éstas serán siempre indemnizadas de acuerdo a la ley, pero su monto y condiciones de pago deben tomar en consideración no sólo el interés del expropiado, sino también el interés de la colectividad. En el caso de la expropiación de predios agrarios, la reforma sube el plazo del pago a 30 años y limita la intervención de los tribunales sólo en lo relativo al monto de la indemnización. Además quedó establecido que todas las aguas podrían pasar a dominio nacional, si así lo dispusiera la ley, y se podrán expropiar las que sean de propiedad particular, sin indemnización en la medida en que los expropiados podrán seguir usándolas como concesionarios.

La reforma constitucional de enero de 1970, ya lo hacíamos notar, determinó que el Congreso Nacional pudiera autorizar al Presidente de la República a dictar decretos con fuerza de ley para legislar ampliamente sobre materias administrativas, económicas y financieras, incluido lo concerniente “al modo de usar, gozar y disponer de la propiedad y a sus limitaciones y obligaciones”, así como también para imponer o suprimir contribuciones, contratar empréstitos y enajenar u otorgar concesiones de bienes del Estado. Adicionalmente, el artículo 10, número 10, de la Constitución volvió a ser reformado en julio de 1971 con ocasión de la nacionalización del cobre, es decir, de la expropiación a las grandes compañías norteamericanas productoras de cobre en Chile.

Mediante esta reforma, la Constitución determinó que el Estado tenía “el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible” de toda la riqueza minera de Chile y que, bajo condiciones específicas, por ley se podrían otorgar concesiones de exploración o explotación minera, con excepción de los hidrocarburos. A continuación la reforma agregó en la Constitución las condiciones y procedimientos para la nacionalización de las empresas de la Gran Minería del Cobre, comprendiendo “a ellas mismas, a derechos en ellas o a la totalidad o parte de sus bienes”, pudiendo extenderse “a bienes de terceros, de cualquier clase, directa y necesariamente destinados a la normal explotación de dichas actividades o empresas”. La Constitución dejó establecido que “podrá deducirse del monto de la indemnización el todo o parte de las rentabilidades excesivas que hubieron obtenido las empresas nacionalizadas”. Los procedimientos para calcular las indemnizaciones a que dieran lugar los bienes expropiados a las empresas (y en ningún caso los derechos sobre los yacimientos mineros), a ser pagadas en hasta 30 años, quedaron determinados en disposiciones constitucionales transitorias. Al

igual que lo dispuesto para las expropiaciones agrarias en la reforma constitucional de 1967, las empresas mineras expropiadas sólo podrían recurrir a los tribunales para disputar el monto de la indemnización. En las disposiciones transitorias de esta reforma constitucional se estipuló expresamente la nacionalización de las empresas de la Gran Minería del Cobre, pasando a propiedad pública todos sus bienes y los de sus filiales: “Por exigirlo el interés nacional y en ejercicio del derecho soberano e inalienable del Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 10º, número 10º, de esta Constitución Política”.

De acuerdo a lo que hemos analizado, podemos afirmar que las reformas realizadas a la Constitución de 1925, a partir de la década de 1960, han producido también una mutación constitucional, aunque en un sentido contrario a las profundas reformas constitucionales del siglo XIX. No parece aventurado sostener que la mutación de la Constitución de 1925 se produjo en la forma de considerar el derecho de propiedad, redundando ello en una concentración de poder en el Estado, y en consecuencia en el Poder Ejecutivo, en el Presidente de la República. En efecto, si originalmente la Constitución consagraba “la inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna”, al finalizar 1971 la Constitución determina que “cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que declare de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país” (reforma de 1967), y ha consagrado constitucionalmente el “derecho soberano e inalienable del Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales” (reforma de 1971).

El cruento golpe de Estado de septiembre de 1973 constituye una demostración del fracaso del régimen presidencial que había sido impuesto por Alessandri y los militares en 1925, y que fuera reforzado por las sucesivas reformas constitucionales, particularmente a partir de la década de 1960. No son pocos los estudiosos, extranjeros y chilenos, que escribiendo desde la década de 1980 han considerado que en la Constitución del '25 residiría buena parte del problema político de comienzos de los años '70, y que su fuerte presidencialismo habría precipitado el quiebre de la institucionalidad en 1973. Estas consideraciones fueron objeto de un intenso y rico debate académico y parlamentario a comienzos de la transición, hacia 1990, en el cual hubo un amplio acuerdo para instaurar en Chile un régimen semi-parlamentario o semi-presidencial. Sugiero la necesidad de retomar este debate sobre el presidencialismo predominante en Chile a partir de 1925 y sus efectos. También sería conveniente profundizar más en los procesos de reformas constitucionales que se dieron en los años '60 y '70. Habría que sopesar, por ejemplo, el hecho que bastara sólo una mayoría de los diputados y senadores en ejercicio

para reformar la Constitución, evitando de ese modo una negociación compleja, pero a la vez integradora de diversas miradas. De tal modo, la conformación de mayorías dispuestas a imponer reformas estructurales facilitó la introducción de reformas radicales al derecho de propiedad. Sugiero también explorar la influencia que estas reformas constitucionales pudieron haber tenido en el debilitamiento de la institucionalidad, tanto por la precariedad en que quedó la garantía constitucional al derecho de propiedad como por la concentración de facultades en el Ejecutivo, acentuada tras el conjunto de reformas a la Constitución de 1925.

Con respecto a la Constitución de 1980, ¿podremos afirmar que las reformas de 1989 y las de 2005 hicieron mutar el texto redactado en los cenáculos cívico-militares de la dictadura y sometido a un simulacro de plebiscito en 1980? Si consideramos que dicha mutación efectivamente se produjo, que la Constitución que nos rige no es la misma Carta promulgada en 1980, quiere decir entonces que la Constitución puede seguir siendo transformada en todos los aspectos sustantivos que sean necesarios a través de reformas aprobadas en el Congreso Nacional. Cabe pues analizar desde esta mirada las reformas de esos dos principales momentos constituyentes, las de 1989 y las de 2005.

La historia es bien sabida. Luego del triunfo de la Concertación de Partidos por la Democracia en el plebiscito de 1988, en el cual la ciudadanía expresó un irrefutable “NO” a Pinochet, se inició un intenso proceso de negociaciones políticas con el propósito de reformar la Constitución promulgada en 1980. Negociaron en primer término juristas de Renovación Nacional con los de la oposición. Los acuerdos a que llegaron tuvieron que ser sometidos a la consideración de la Junta, que descartó algunos de ellos, a la vez que hubo que neutralizar el empecinamiento del General, que se negaba a cualquier concesión. Un conjunto de 54 reformas acordadas en este proceso fueron sometidas a plebiscito de acuerdo a las disposiciones transitorias de la Constitución que regían por un año más, hasta la elección presidencial de 1989.

De entre aquellas reformas cabe destacar sobre todo la referente a los mecanismos para reformar la Constitución, ya que se eliminó la disposición según la cual debían pronunciarse dos legislaturas para la reforma de algunos capítulos de la Carta, y se rebajaron los quórum para las reformas constitucionales, lo que sumado al mayor número de senadores electos abrió la puerta a futuras reformas a la Constitución. Por otra parte, entre estas reformas de 1989 se especifica que todos los órganos del Estado deberán respetar y promover los derechos humanos garantizados por la Constitución y —agrega— por los tratados internacionales ratificados por Chile, lo que permitió ampliar el catálogo de derechos más allá del texto constitucional. Además, se suprimió el artículo octavo, que proscribía a los partidos de ideología marxista y que limitaba severamente la participación de sus militantes en actividades de carácter público, lo que dejaba fuera del sistema político al Partido Socialista,

miembro de la Concertación, y al Partido Comunista. También se derogó la facultad presidencial para disolver la Cámara de Diputados. Los alcaldes pasaron de ser designados a ser nombrados de entre los concejales electos (en 1991 se establecerá su elección directa). Adicionalmente, dentro del paquete de 54 reformas se logró limitar las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional a la vez que aumentar el número de sus integrantes civiles para equiparlos con los de las Fuerzas Armadas. Así también se aumentó el número de senadores electos para disminuir la gravitación de los senadores designados, entre los cuales se incluía a ex comandantes en jefe de las cuatro ramas de las Fuerzas Armadas. No se pudo sacar de la Constitución la inamovilidad de los comandantes en jefe ni la incompatibilidad entre dirigente gremial y militante de un partido político. En contraposición al sentido de estas reformas, con ellas, por otra parte, la autonomía de los militares con respecto al poder político, lo mismo que su financiamiento, quedaron aún más asegurados, porque quedaron regulados por medio de una ley orgánica constitucional.

Fueron las reformas de 2005 las que vinieron a cambiar el balance de poder entre las Fuerzas Armadas y el poder político. En efecto, éstas eliminaron la inamovilidad de los comandantes en jefe, facultando al Presidente de la República para removerlos, y suprimieron el carácter de garantes de la institucionalidad que la Constitución le otorgaba a las Fuerzas Armadas. También pusieron fin a los senadores vitalicios y designados, entre los cuales estaban ex comandantes en jefe de las cuatro ramas de las Fuerzas Armadas, de modo que el Congreso Nacional completo quedó compuesto de parlamentarios electos. Su suprimió la capacidad del Consejo de Seguridad Nacional, que está integrado por militares, para designar miembros del Tribunal Constitucional; la composición y atribuciones del Consejo fueron transformadas, pasando a integrarlo mayoritariamente civiles, y quedando como un órgano meramente consultivo que sólo puede ser convocado por el Presidente de la República.

Paradójicamente, la subordinación de los militares al poder civil, consagrada por las reformas constitucionales, vino a aumentar el poder presidencial, ya demasiado concentrado, y en consecuencia debilitó más al Congreso Nacional. Contribuyó también a este debilitamiento el que las reformas del 2005 establecieran que el reemplazo de un parlamentario que cesaba en su cargo quedaba a discreción del partido político al que pertenecía, pues ello abrió la puerta para que el Presidente de la República nombrara como ministros de Estado a diputados y senadores en ejercicio, sacándolos de sus respectivas cámaras. A su vez, el reemplazo de éstos por figuras designadas por sus partidos debilitó al Congreso en la medida en que generó perversamente la figura de diputados y senadores designados, precisamente cuando se eliminaban éstos de la Constitución, y creó un abismo entre la ciudadanía por una parte y los parlamentarios y partidos políticos por otra. La mayor debilidad del

Congreso Nacional fue un efecto de las reformas de 2005, a pesar de que en ellas se suprimiera la diferencia entre sesiones ordinarias y extraordinarias, pudiendo sesionar con continuidad, y aunque se facultara a la Cámara de Diputados para interpelar a los ministros de Estado, pues la interpelación no genera consecuencias políticas, dando sólo una apariencia de mayores facultades fiscalizadoras.

Con las reformas de 2005, el sistema electoral binominal salió de la Constitución para quedar inserto en una ley orgánica constitucional, lo que facilitaba su reforma. Sin embargo, hubo que esperar 10 años más para ponerle fin. Pues bien, la aprobación de un sistema electoral proporcional permitirá elegir en 2017 un Congreso ampliamente representativo, el que tendrá un carácter constituyente, pues a él se le someterá la decisión de cómo cambiar la Constitución que nos rige.

Este conjunto de reformas podrá parecer insuficiente, en lo que hay un consenso muy generalizado, sobre todo porque continúa el poder político concentrado fuertemente en el Ejecutivo, pero es innegable que ellas cambiaron la Constitución, de modo que la que nos rige no es la misma que los militares promulgaron en 1980. Si ello es así, entonces la Constitución puede ser reformada totalmente, pudiendo crearse una enteramente nueva a través de un proceso constituyente radicado en el Congreso Nacional, representativo de la más amplia diversidad ciudadana. Porque, como decíamos en referencia al carácter inmodificable de la tan felizmente reformada Constitución de 1833, el proceso político siempre es más flexible que la realidad normativa, y más impredecible. Fortalecer al Congreso Nacional es fortalecer la democracia representativa y la política como capacidad negociadora e integradora.

REFERENCIAS

Para escribir este trabajo me he basado en un conjunto de artículos anteriores que he escrito sobre historia constitucional de Chile, a saber: “Los procesos constituyentes en la historia de Chile: Lecciones para el presente” (Estudios Públicos, N°137, verano 2015, Centro de Estudios Públicos, pp. 43-85); “¿Congreso Constituyente o Asamblea Constituyente?” (Revista de Derecho Público, vol. 82, 1° semestre 2015, Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, pp.41-52); “Cambio constitucional desde el Congreso Nacional”, en *La Solución Constitucional*, Claudio Fuentes y Alfredo Joignant, editores, Catalonia, 2015, pp. 113-126); “La Constitución y sus fantasmas”, artículo para publicación en la revista anual de la Sociedad Suiza de Americanistas.

En cada uno de estos artículos entrego referencias bibliográficas precisas para los temas abordados en ellos. Para resolver algunos problemas puntuales, consulté: Claudio Fuentes, editor, *En nombre del Pueblo. Debate sobre el cambio constitucional en Chile*, Universidad Diego Portales, 2010; Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle, *Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano*, Lom 2006; Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle, *El Constitucionalismo del Miedo*, Lom 2014; Sofía Correa Sutil y otros, *Historia del siglo XX chileno*, Sudamericana 2001; Sofía Correa Sutil, *Con las riendas del poder* (Sudamericana, 2005); Sofía Correa Sutil y Pablo Ruiz-Tagle Vial, *Ciudadanos en Democracia* (Debate, 2010). Adicionalmente, para este artículo recurrí a fuentes primarias: las Constituciones de 1833, 1925 y 1980, además de cada una de sus reformas. Este material se encuentra impreso en Luis Valencia Avaria, *Anales de la República*, Editorial Andrés Bello, tomos 1 y 2 actualizados, 1986. También se encuentran en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional, que resulta indispensable para consultar directamente las reformas a la Constitución de 1980, las que no están disponibles en Valencia Avaria.