



La Reforma Constitucional de 2005 y las sutilezas de un veto

Eduardo Andrades Rivas

Profesor Titular de Historia del Derecho
e Historia Constitucional de Chile

Facultad de Derecho

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO, SEDE CONCEPCIÓN

Con la publicación de la reciente Ley N° 20.050, de 26 de agosto de 2005, se cierra un largo proceso de debate parlamentario y político acerca de la reforma a la Constitución de 1980. Con todo, la aprobación de la citada ley de reforma presenta ciertas particularidades que motivan el presente artículo. En efecto, la forma en que fue aprobada una parte importante de las enmiendas adoptadas, mediante un "veto aditivo" de origen presidencial, plantea una serie de inquietudes que el presente trabajo tiene por objeto despejar: ¿Es legítimo legislar mediante vetos? ¿Puede el Congreso Nacional abdicar de su rol de control, discusión y eventualmente de su participación legislativa? ¿Qué hay de la "inconstitucionalidad de una reforma constitucional"? En el curso de las siguientes líneas plantearemos estas interrogantes.

Planteamiento de la cuestión

Una de las características que se reclama en todo sistema constitucional es que él sea capaz de evolucionar, adaptarse a las circunstancias histórico-sociales que varían de época en época y que exigen de la Constitución un cambio que refleje y conduzca tal evolución social. Ya lo señalaba Portales respecto del régimen político que acogió la Constitución de 1833.¹

¹ Portales fue un genio de la política real. Sus fórmulas se caracterizaban por una profunda comprensión de las limitaciones de la sociedad de su época y por ello su éxito secular. Pero el Ministro no rechazaba el cambio, es más, lo estimaba deseable: *"La democracia que tanto pregonan los ilusos, es un absurdo en países como los americanos llenos de vicios y donde los ciudadanos carecen de toda virtud como es necesario para establecer una República. La monarquía no es tampoco el ideal americano: salimos de una terrible para volver a otra y ¿qué ganamos?; ¿pero sabe cómo yo lo entiendo para estos países? Un gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos. Esto es lo que yo pienso y todo hombre de mediano criterio pensará igual"*. Cfr. Carta de don Diego Portales a don José Luis Cea, su socio y amigo, marzo de 1822. Cfr. DE LA CRUZ, Ernesto, *Epistolario de Don Diego Portales*, tomo I, Dirección General de Prisiones, Santiago, 1936, p. 177.

Ahora bien, la reciente reforma constitucional aprobada por la Ley N° 20.050, de 26 de agosto de 2005, ha concretado en la realidad política chilena la necesidad de cambio que indicamos. Su tramitación, iniciada al comienzo del periodo presidencial del actual Primer Mandatario,² concluyó a mediados del mes de agosto de 2005. Pero lo que ha motivado este trabajo es la forma en que dicha reforma ha sido aprobada en definitiva.

En efecto, gran parte de las iniciativas de reforma, un total de 26, se han acordado mediante la curiosa fórmula del veto presidencial. Con ello quedan planteadas numerosas dudas y no pocos problemas a futuro.

Por todo ello es preciso recordar algunas cuestiones fundamentales acerca del veto y sus alcances, antes de estudiar lo sucedido en este caso en particular.

El veto en los orígenes del constitucionalismo

El veto presidencial encuentra sus orígenes en las instituciones del llamado Antiguo Régimen. Es, en efecto, una supervivencia del poder de los monarcas para contener legislaciones fruto de las Cámaras aristocráticas y censitarias, que no resultaban de su parecer o conveniencia. Este veto, llamado "absoluto", impedía del todo la aprobación del proyecto de ley.

La primera carta política escrita, la Constitución de Filadelfia de 1787, consagró esta institución radicándola en el Presidente de la Unión. Sin embargo, no fue el veto absoluto el que fue recogido. Los padres fundadores de Estados Unidos estimaron que un poder de esa naturaleza podría poner en entredicho la representación popular radicada en el Congreso y por ello permitieron que pese al veto, las Cámaras conservaran la facultad de insistir en el proyecto rechazado por el Presidente, si reunían los 2/3 de los miembros de cada corporación.

La citada carta estadounidense consagra así el llamado "veto suspensivo", que consiste en la facultad del Presidente de manifestar su oposición a un proyecto de ley aprobado por el Congreso Federal, impidiendo que éste se convierta en ley, pero esta oposición puede ser vencida por el Congreso, si insiste por los quórum aludidos.

² Cfr. Boletines del Senado: las dos iniciativas de reforma constitucional, de origen parlamentario, fueron presentadas con la misma fecha: 4 de julio de 2000 y posteriormente refundidas en un solo proyecto, el que contó con el patrocinio del Ejecutivo. Se trata de los boletines N°s 2526-07 y 2534-07 <http://www.bcn.cl/portada.html>.



En los hechos, la experiencia constitucional de Estados Unidos ha consagrado un segundo tipo de veto "implícito"³ en el texto constitucional. Por ello se habla de dos clases de vetos: el "ordinario", que es el que venimos hablando y que importa la imposibilidad de que el proyecto devenga en ley debido a la oposición presidencial, veto que debe ser acompañado de la fundamentación o razones para el rechazo del primer mandatario; y el "veto de bolsillo", que tiene lugar cuando el Presidente no firma el proyecto sancionándolo dentro del plazo de diez días y el Congreso se encuentra en receso. En este caso el proyecto no será aprobado hasta que se reinicien las sesiones del Congreso.

La práctica constitucional del país del Norte nos demuestra que el veto ha sido usado exclusivamente para contener desbordes legislativos. No conoce la práctica estadounidense del veto sustitutivo o del aditivo, este último motivo de nuestras reflexiones.

Los Presidentes de Estados Unidos han hecho uso más o menos prudente del veto y han sido muy pocas las oportunidades en que tal oposición ha sido levantada por el Congreso, debido al altísimo quórum requerido para ello.⁴ Muy contados han sido los presidentes que han recurrido al veto como instrumento ordinario en sus relaciones con el legislativo.⁵

En lo que toca a nuestra historia constitucional, la Carta de 1833 consagró, en referencia al veto, la fórmula del "veto absoluto". Ha de recordarse que de acuerdo a las disposiciones originales de dicha Constitución, el predominio de la figura del Presidente de la República era incontrarrestable. El "principal resorte de la máquina", como solía denominarlo el genial ministro Portales, poseía *de iure* las potestades para controlar la actividad del Parlamento y una de ellas era el veto.

La reglamentación del mismo contenida en los artículos 45 y 46 del texto original de la Constitución de 1833 preceptuaba que en caso de que el Presidente de la República devolviera el proyecto de ley desechándolo en el todo, se tendría por no propuesto (Art. 45). Y lo mismo ocurría en el caso de que habiendo formulado el Primer Mandatario alguna corrección o modificación, las Cámaras no aprobaran dichas correcciones o modificaciones (Art. 46 inc. 2°).⁶

³ Cfr. García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984, pp. 389-390.

⁴ Resulta casi del todo imposible que, atendida la estructura política bipartidista que impera en la nación del Norte, un Presidente no cuente al menos con un tercio de apoyo en alguna de las Cámaras, tercio que basta para sostener el veto.

⁵ El más reciente es el del presidente Franklin D. Roosevelt, quien promovió 624 vetos, hasta el término de su mandato, acaecido por su muerte en 1945. Cfr. García Pelayo, Manuel, *ob. cit.*, p. 390.

⁶ Cfr. Constitución de la República Chilena de 1833, en Valencia Avaria, Luis, *Anales de la República*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1986, p. 180

La razón de haber dotado al Presidente con tan formidable facultad se encuentra en los presupuestos políticos del establecimiento de la Constitución de 1833, el principio de autoridad y el gobierno centrado en el Presidente de la República, centralizador y fuerte, un verdadero monarca, sólo que transitorio y electivo.

No obstante, la evolución política del régimen llevó a que durante el llamado "Periodo Pseudoparlamentario" de gobierno (de 1891 a 1924) se aprobara una reforma constitucional que reemplazó el "veto absoluto" por el "veto suspensivo" en términos semejantes al veto estadounidense.⁷ Aunque con mayor amplitud que en su modelo original, pues el veto suspensivo chileno puede ser total o parcial y no solo total, como en el caso del estadounidense.

La Constitución de 1925 mantuvo el mismo sentido del veto como "suspensivo" en sus artículos 53 y 54.⁸ Es bajo la vigencia de dicho texto constitucional que se inicia la política de distinguir entre vetos supresivos, sustitutivos y aditivos, que examinaremos enseguida.

Alcances del veto en nuestra práctica constitucional

En primer lugar hemos de precisar los alcances de la voz "veto" en el diccionario. La Real Academia Española acoge el significado político-jurídico que le hemos asignado al indicar que veto es el "*Derecho que tiene una persona o corporación para vedar o impedir algo. Usado principalmente para significar el atribuido según las Constituciones al jefe del Estado o a la segunda Cámara, respecto de las leyes votadas por la elección popular*".⁹ El mismo diccionario acoge la clasificación del veto en absoluto y suspensivo.

Por su parte, el actual artículo 73 de la Constitución de 1980 dispone, siguiendo a la Carta de 1925:

"Artículo 73.¹⁰ Si el Presidente de la República desaprueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días.

En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa

⁷ Cfr. El texto completo de la Ley N° 43, de 26 de junio de 1893, en Valencia Avaria, Luis, ob. cit., p. 210.

⁸ Cfr. Constitución Política de la República de Chile de 1925, en Valencia Avaria, Luis, ob. cit., p. 226.

⁹ Cfr. Diccionario de la Real Academia Española, Editorial Espasa Calpe, vigésima segunda edición, Madrid, 2001, p. 2293.

¹⁰ Originalmente artículo 70.

con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo.

Si las dos Cámaras aprobaren 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”.

Como se aprecia, la normativa mantiene las características propias de un veto suspensivo. Pero los alcances que hemos de dar a dicho veto son los que nos deben interesar.

En su inciso segundo el artículo que hemos transcrito consagra una limitación al veto, que pudiera interpretarse como una base para el veto aditivo, al disponer que no se aceptarán observaciones que no tengan relación con las ideas matrices del proyecto o que no se hayan planteado en el mensaje respectivo. Veremos en seguida como esta última disposición es motivo de una compleja cuestión.

Entre nosotros, el profesor Nogueira Alcalá afirma que “el veto puede ser clasificado en *veto supresivo*, *sustitutivo* o *aditivo*. Estamos en presencia de un *veto supresivo* cuando las observaciones del Presidente de la República tienen por objeto eliminar algunas normas del proyecto aprobado por las dos ramas del Congreso. Se trata de un *veto sustitutivo* cuando el Jefe de Estado a través de sus observaciones busca alterar el contenido de algunas normas aprobadas por el Congreso o incorporando en ellas ideas o criterios diferentes a los aprobados por el Parlamento. Finalmente estamos frente a un *veto aditivo* cuando el Presidente de la República a través de sus observaciones al proyecto aprobado por el Congreso desea agregarle algunas disposiciones nuevas, no consideradas por el proyecto ya aprobado”.¹¹

La Ley Orgánica del Congreso Nacional, N° 18.918 (Diario oficial de 5 de febrero de 1990), en sus artículos 32 a 36 detalla la tramitación a la que debe ser sometido el veto. En la ley no se hace mención a las particularidades de los tres tipos de veto a que alude el profesor Nogueira. Ello se debe a que esta distinción es producto de la práctica legislativa desde 1925 en adelante y no se encuentra recogida en el derecho positivo.

¹¹ Cfr. Nogueira Alcalá, Humberto, Sección segunda, Congreso Nacional, en Verdugo Marinkovic, Mario; Pfeffer Urquiaga, Emilio, y Nogueira Alcalá, Humberto, *Derecho Constitucional*, tomo II, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1994, p. 175.

En efecto, durante la vigencia de la Carta promulgada por el Presidente Alessandri Palma, se aceptó plenamente la práctica de los “vetos aditivos”. La fuente de tal costumbre se encuentra en la gran amplitud de los términos del precepto constitucional: las *observaciones convenientes* de que habla el artículo 73 pueden extenderse a las más variadas materias: oponerse a algunos o todos los preceptos, sustituir algunos o añadir otros.¹²

La extensión del veto se vuelve así evidente. Las adiciones están claramente aceptadas por el texto constitucional y con ello se abre la posibilidad de su mal uso, cuestión que tratamos aquí precisamente.

Nos dice el profesor Silva Bascuñán, “el veto está consagrado fundamentalmente para impedir una legislación que el Presidente no considera aconsejable, pero no para que por su intermedio imponga normas jurídicas que no han sido debidamente analizadas por la opinión pública y la representación nacional”.¹³

No podemos sino concordar plenamente con las palabras del profesor Silva. Es exactamente éste el caso, cuando mediante un veto se acepta y aprueba con gran entusiasmo una serie de reformas que no sólo no han sido sometidas a la opinión pública, la que ha permanecido completamente ignorante de las mismas, sino ni siquiera al Congreso, cuyos miembros aceptan sin cuestionamiento alguno el que se vulneren los más elementales principios de la discusión parlamentaria, sin entrar en la abierta vulneración del texto del capítulo de reforma constitucional en materia de quórum para llevar adelante y aprobar cualquier enmienda a la Carta Fundamental.

Los vetos en la reforma de 2005

Un primer punto de interés radica en el anonimato material sobre los autores de los vetos incorporados al texto de la reforma. El texto aparece firmado por el Presidente de la República y su Ministro del Interior, Francisco Vidal Salinas; y el Secretario General de la Presidencia, Eduardo Dockendorff Vallejos, sin embargo, no resulta plausible pensar que la redacción de las normas recayó personalmente en estas autoridades. Decimos esto no por una suspicacia excesiva, sino porque al ignorar la identidad de los autores de los textos enviados al Parlamento, desconocemos también las motivaciones que los mismos tuvieron al redactar dichas normas.

¹² Cfr. Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo VII, Congreso Nacional, *La función legislativa*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000, p. 182.

¹³ Cfr. Silva Bascuñán, Alejandro, ob. cit. p. 185.

El escrito de veto indica:

“El sentido y objetivos de los vetos es múltiple.

Primero, es una fórmula que se justifica ante la ausencia de la Comisión Mixta en materia de reforma constitucional para absorber (sic) las diferencias manifestadas durante la tramitación de este proyecto entre la Cámara y el Senado. Desde este punto de vista, recoge parte significativa de un debate parlamentario propiamente tal y al cual concurre el Ejecutivo en su papel de colegislador colaborando, propiciando o reproduciendo acuerdos legislativos.

Segundo, los vetos permiten darle plenitud y armonía al texto constitucional en los casos en que ello no se logró por la celeridad y compleja tramitación y negociación final.

Tercero, este trámite también puede servir para precisar la orientación e interpretación de algunas normas que no resultan claras en sentido o alcance.

Cuarto, los vetos que siguen no buscan introducir temas nuevos. Sólo se les ha utilizado para resolver asuntos ya planteados y no resueltos adecuadamente así como para resolver vacíos que resultan un complemento indispensable de las modificaciones ya hechas.

Quinto, este ejercicio gubernamental ha permitido traducir el espíritu de los acuerdos parlamentarios suscritos amplia y consensuadamente.

El conjunto de estas indicaciones son veintisiete vetos y, además, el mensaje de esto (sic) vetos contiene algunas precisiones interpretativas para precaver problemas futuros”.¹⁴

Analicemos brevemente el texto transcrito:

1) Se nos dice que al no existir comisión mixta para la tramitación de la reforma constitucional, el veto vendría a llenar ese “vacío” del texto político al permitir que se establezca una fórmula de acuerdo entre las dos Cámaras. La verdad es que no se ve cómo pueda cumplir el veto aditivo este papel, toda vez que plantea cuestiones que ni siquiera llegaron a ser motivo de discusión en particular, como por ejemplo el control ético de los profesionales por parte de sus organizaciones gremiales.

¹⁴ Cfr. el texto completo de los vetos enviados por el Presidente de la República al Congreso Nacional en: http://www.bcn.cl/publicadores/pub_portada_bcn/admin/ver_archivo_subido.php?id_archivo=1901&file=1

2) En el mismo apartado se nos indica que se ha recogido parte significativa del debate parlamentario, pero desde luego se tiene mucho cuidado de no precisar a qué debate se refiere. La verdad es que al observar el texto de los vetos propuestos, se concluye que un total de 15 no tienen relación alguna con el debate parlamentario que recayó en las iniciativas de reforma.

3) Se indica que los vetos vendrían a “dar plenitud y armonía” al texto en los casos en que ello no se logró. Pero cuando se aprecia la redacción de las iniciativas incorporadas queda la sensación de que estamos en presencia de normas deficientemente meditadas y que lejos de “dar plenitud y armonía” a la Constitución, abundan en contradicciones, oscuridades y problemas de interpretación.

4) Se le atribuye al veto aditivo un alcance interpretativo de la reforma. Creemos que tal pretensión resulta excesiva. Si el mismo texto del veto presenta oscuridades y contradicciones, ¿cómo pensar que él servirá para interpretar nada?

5) Se señala también que los vetos “no buscan introducir temas nuevos”. Difícilmente podríamos concordar con tal afirmación al contemplar el texto del artículo 19 N° 4° reformado. En materia de protección del honor y la vida privada de las personas la disposición en comento es fruto de una pública presión gremial sobre el Ejecutivo, que estuvo al margen de toda discusión parlamentaria.

Las materias que incorporan los vetos

Formulemos una breve enunciación de los vetos incorporados a la reforma:

1) En los vetos N°s 1 y 26 se ajusta el texto constitucional a la nomenclatura de la Reforma Procesal Penal, al disponer que de ahora en adelante la causal de suspensión del derecho a sufragio afectará a los “acusados” en vez de “procesados”.

2) En el veto N° 2 se establece un nuevo texto para el Art. 19 N° 4° de la Constitución en materia de protección al honor y la vida privada.

3) El veto N° 3 se refiere a la parcial derogación del régimen de prisión preventiva tratándose de delitos terroristas.

4) El veto N° 4 trata del ajuste en la redacción de la institución de la indemnización por error judicial, al reemplazar la expresión “sometido a proceso” por

“acusado”. Tiene entonces un alcance similar, meramente semántico, al del punto 1. Y es el único veto rechazado.¹⁵

5) Los vetos N°s 5 y 27 tratan de una de las materias más defectuosamente consagradas: la eventual tutela de la ética profesional por parte de las asociaciones gremiales respectivas. Por su importancia, trataremos el tema separadamente.

6) El veto N° 6 se refiere a la eliminación del requisito de residencia para los senadores. Resulta lamentable apreciar cómo ha ido desapareciendo virtualmente toda obligación de residencia efectiva en el texto constitucional. Una muestra más del centralismo desembozado de los partidos políticos.

7) El veto N° 7 aborda otra cuestión formal y semántica: al disponer el cambio de la expresión “detentaba” por la de “ejercía” para el caso de una vacancia de cargo de parlamentario.

8) El veto N° 8 se refiere al límite de veces que un Ministro puede ser citado a comparecer ante las comisiones investigadoras de la Cámara. Estimamos muy lamentable la introducción de este precepto, que vulnera evidentemente el espíritu de la reforma, que pretendía fortalecer la función fiscalizadora de los diputados.

9) Los vetos N°s 9 y 24 abordan la necesidad de que el Presidente consulte el parecer de las Cámaras para denunciar tratados aprobados por el Congreso y al cumplimiento de la regla del quórum por parte de tratados anteriores a la reforma.

10) El veto N° 10 se refiere al inicio del fuero parlamentario, por cuestiones semánticas.

11) El veto N° 11 se refiere a la supresión de la distinción sobre legislatura ordinaria o extraordinaria en materia de plazo para ejercer el veto presidencial.

12) El veto N° 12 trata de causales para configurar inhabilidades para ser nombrado Ministro del Tribunal Constitucional.

13) En el veto N° 13 se aborda la precisión de la forma de funcionamiento del Tribunal Constitucional, en pleno o en dos salas.

14) En el veto N° 14 se establecen precisiones semánticas sobre cuestiones de procedimientos que se encargan al Tribunal Constitucional.

¹⁵ Al no obtener el respaldo respectivo en la Cámara de Diputados. Cfr. Oficio N° 5790 de 17 de agosto de 2005 en www.congreso.cl/bcn.cl.

15) En el veto N° 15 se consagra la facultad del Tribunal Constitucional de revisar la constitucionalidad de las instrucciones generales del Ministerio Público.

16) En el veto N° 16 se encarga al Tribunal Constitucional el conocimiento de las contiendas de competencia que antes correspondía al Senado.

17) El veto N° 18 trata de la declaración de inconstitucionalidad de la ley por el Tribunal Constitucional, la que debe hacerse con posterioridad a la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de algún precepto de ley.

18) El veto N° 19 suprimió una referencia al control preventivo de los autos acordados.

19) Los vetos N° 20 y 21 contemplan la regulación de un par de aspectos sobre los efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional. En materia de declaración de inconstitucionalidad de los decretos supremos la sentencia tiene efectos retroactivos, eliminando del todo la norma impugnada, no así tratándose de las otras normas posibles de control, en cuyas sentencias respectivas no existe el efecto retroactivo.

20) El veto N° 22 aborda la formación de Comisión Mixta en materia de Reforma Constitucional.

21) El veto N° 23 se refiere a la integración del Tribunal Constitucional por parte de los actuales ministros de la Corte Suprema de Justicia.

Son numerosas las oscuridades que pueden señalarse en los vetos enunciados. Abordaremos solo las que estimamos más graves y evidentes:

1) El veto sobre la tuición ética por parte de las asociaciones gremiales profesionales.¹⁶ Estimamos que con esta reforma se ha retrocedido peligrosamente en el grado de evolución que presentaba nuestro sistema constitucional. Ciertamente los autoproclamados "colegios profesionales" podrán sentirse satisfechos de esta victoria pírrica, pero los afectados no deberían permanecer inactivos en una cuestión de tanta importancia.

Se ha indicado por el anónimo autor del veto que la norma propuesta no fue aprobada en la Cámara de Diputados por falta de quórum. Es decir, hubo una expresa manifestación de voluntad de la Cámara en el sentido de NO aprobar

¹⁶ Sobre la naturaleza de estos gremios puede consultarse nuestro trabajo "Comentario sobre la colegiación profesional obligatoria y el estatus jurídico de las asociaciones gremiales profesionales", en XXX Jornadas Chilenas de Derecho Público, tomo III, Ediciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valparaíso, Valparaíso, 2000, pp. 209 a 239.

la norma propuesta, la cual, en efecto, requería de los dos tercios de los miembros en ejercicio de la corporación.

Así las cosas, el veto viene a burlar burdamente el quórum constitucional requerido, sin que los parlamentarios opositores hayan hecho nada para reclamar de este exceso.

Pero la norma adoptada presenta otro problema. El artículo 73 de la Constitución prohíbe las observaciones que no tengan relación con las materias centrales del proyecto o que no hayan sido incluidas en el mensaje respectivo. Al respecto, la comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, al conocer por primera vez del proyecto presentado a examen, frente a la tremenda divergencia que éste provocaba entre sus integrantes, acordó por **unanimidad** desechar la propuesta, “acordando no formular proposiciones en esta oportunidad sobre la materia”.¹⁷ Es decir, la reforma en comento no formó parte de las materias fundamentales de la discusión, sino que fue expresamente excluida. Y más grave aún, se olvida que en este caso el veto resultaba claramente inadmisibles, pues el precepto que incorporaba no se originó en ningún “mensaje” del ejecutivo, sino en una “moción” de cuatro senadores de la bancada de gobierno. En otras palabras, los presidentes de ambas corporaciones han desconocido gravemente la prohibición constitucional de aceptar un veto de esta naturaleza.

El profesor Silva Bascuñán nos indica al respecto: “con motivo de la agregación de un precepto puede suscitarse el problema de si es o no consecuente su contenido con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, ya que sólo si queda dentro de éstas es constitucionalmente admisible la adición; si las excede y no obstante se aprueba, en atención a que se ha sobrepasado el marco impuesto por el constituyente, **nacería la facultad del órgano habilitado para recurrir al Tribunal Constitucional**”.¹⁸

Todo lo que hemos dicho apunta a demostrar que mediante el veto aditivo se ha vulnerado groseramente el procedimiento de reforma constitucional. Ello sin perjuicio de la muy defectuosa redacción de la norma aprobada al respecto. Así la disposición concede a los llamados colegios profesionales la facultad de controlar la conducta ética de sus asociados, como si hoy no pudiesen hacer lo mismo. Parece que se ha olvidado algo evidente y es que las asociaciones gremiales pueden perfectamente ejercer un control ético, pero el asociado, siendo libre de pertenecer o no al gremio respectivo, puede desafiliarse, cosa que la nueva norma no impide en absoluto. Además se encarga a la ley el control de los profesionales no acogidos a gremio alguno, mediante la tuición

¹⁷ Cfr. Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, *Reforma a la Constitución Política de la República de 1980*, Valparaíso, 2001, p. 172.

¹⁸ El destacado en negritas es nuestro. Cfr. Silva Bascuñán, Alejandro, ob. cit., p. 198.

por tribunales especiales o los ordinarios mientras aquellos no se establezcan, que es precisamente lo que hoy sucede.

Por ello la reforma en poco puede alterar la realidad de las cosas, no obstante que en su aprobación se han trasgredido todas las prohibiciones constitucionales.

2) En materia de protección del derecho al honor y a la vida privada de las personas: El veto mantuvo el principio general y eliminó toda reglamentación y desarrollo posterior del antiguo texto. Sin embargo se olvidan los motivos de tal conducta. Dos días después de aprobado el proyecto definitivo de reforma por las Cámaras, algunos periodistas descontentos con el texto aprobado realizaron públicas protestas al respecto. El Ejecutivo, muy sensible a la crítica político-periodística, se apresuró a declarar que "vetaría el proyecto", en el sentido que hemos referido, con completo desprecio por la labor y el debate realizado por las Cámaras al respecto. Y lo que resulta más sorprendente es que éstas aprobaron sin manifestar reparo alguno la norma contenida en el veto. De lo que resulta, en definitiva, que la reforma que se ha discutido a lo largo de 5 años es condicionada por la opinión, abundantemente difundida eso sí, de dos señores periodistas, cuya formación jurídica parece ser menos que escasa.

La falta de control y la actitud de los parlamentarios

En la tramitación de esta reforma es posible distinguir dos clases de comportamientos legislativos:

1) Por una parte un examen sereno, sosegado y acucioso de las reformas propuestas por ambas coaliciones políticas representadas en el Congreso. Este examen, prolongado a lo largo de 5 años, deja en evidencia un alto grado de acuerdo, que se reflejó en el texto de la reforma aprobado el 16 de agosto de 2005 y cuyo texto da cuenta de tal espíritu.

2) Sin embargo, en los diez días que median entre el 16 de agosto de 2005 y el 26 del mismo mes, en que se publicó la Reforma, se produce un extraño caso de entrega de las potestades de control y fiscalización de las dos Cámaras a favor de la estrategia del Ejecutivo, que mediante su veto modificó y amplió sustancialmente el texto de la ley sin pasar por los exámenes propios de todo proyecto de reforma: los informes de comisión, las discusiones particulares, la recepción de opiniones de los expertos, en suma, la discusión parlamentaria clásica.

Esta actitud, manifestada en ambas Cámaras, resulta inaudita y ciertamente preocupante. Si se observan los textos de sendos oficios remitidos por los respectivos presidentes de las corporaciones informando de la aprobación de los vetos, puede observarse la nula referencia a algo más que una aprobación

acelerada de tales preceptos.¹⁹ Se nos escapa la razón de esta conducta. Las motivaciones tras la misma pueden ir desde el deseo de dar rápida conclusión a un trabajo largo, exigente y complejo cuyo retardo podría significar un costo político indeseable en un año electoral, hasta la simple decisión de terminar con un proceso dilatado a como diere lugar, frente a la monolítica conducta del Ejecutivo.

A manera de conclusión

En las precedentes páginas hemos esbozado las observaciones y críticas que nos merece el papel ejercido por el veto presidencial en la aprobación final de la Reforma Constitucional de la Ley 20.050. Nos resta solo una reflexión final.

Hemos visto la completa pasividad de las Cámaras ante la introducción de una reforma que va mucho más allá de lo que ellas aprobaron. La aprobación de los vetos tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado se llevó adelante con una enorme mayoría, mucho más allá de los quórum mínimos requeridos por la Constitución, pero ni los boletines, ni los textos de los oficios de los presidentes de ambas corporaciones, al informar de la referida aprobación, mencionan la más elemental reacción o intento de fiscalización sobre los excesos cometidos al legislar mediante el veto aditivo.

Nuestra conclusión no puede ser sino pesimista. Si esto ha ocurrido con la tramitación de una reforma constitucional, es posible que lo mismo vuelva a acontecer con cualquier eventual proyecto de ley que se tramite a futuro. Destacamos la pasividad de las Cámaras, pues con su actitud se está cayendo en una gravísima falta de ejercicio de las más elementales potestades de control sobre los proyectos sometidos a su estudio y consideración.

Pero hay todavía otro punto que no debemos olvidar. Y es que con esta actitud de las corporaciones se ha pasado a llevar la expresa facultad del Tribunal Constitucional de pronunciarse sobre las irregularidades cometidas en el proceso de reforma. El que ningún parlamentario expresare su deseo de someter la cuestión ante el más alto órgano de justicia constitucional de la República, resulta censurable, pues ha dejado a los miembros de dicho Tribunal como mudos e impotentes espectadores de un proceso en el que se ha producido una evidente violación de la letra y espíritu de la Constitución, y ello no ha de dejarnos impávidos, antes bien, hemos de considerar con cuidado las consecuencias que se pueden producir en el futuro.

¹⁹ Cfr. Oficio N° 25.795, de 16 de agosto de 2005, del Senado al Presidente de la Cámara de Diputados, y Oficio N° 5.790, de 17 de agosto de 2005, de la Cámara de Diputados al Presidente del Senado. Ambos pueden ser consultados en el sitio web del Congreso Nacional: www.congreso.cl/biblioteca