

Evolución (o involución) de la Constitución Política de la República a 20 años de su promulgación.

Notas sobre las reformas a la Carta del 80

Eduardo Andrades Rivas

Profesor de Historia del Derecho

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO, SEDE CONCEPCIÓN

"Y es que jamás puede olvidarse que la Constitución, y especialmente sus bases de la institucionalidad, está escrita en clave cristiana, de acuerdo con nuestras tradiciones y con nuestra idiosincrasia, en donde todavía resuena con fuerza la voz divina: "no he venido a ser servido sino a servir", "el que quiera ser el primero sea el servidor de todos".

Quien encaramado en el poder no entiende esto, no sirve; no está "al servicio de la persona humana"; vulnera la Constitución; envilece y corrompe el derecho, y, lo que es peor aún, destruye la convivencia. Con razón nuestros más antiguos textos fundamentales pudieron decir que "rey eres si rectamente procedes"; "si así no procedes, rey no eres".¹

Introducción

Transcurrido apenas un poco más de un lustro desde que el maestro Soto Kloss pronunciara estas graves palabras en la inauguración de las XXVI Jornadas Chilenas de Derecho Público,² la penetrante visión que ellas contienen ha adquirido entre nosotros toda su significación: La Carta del 80 no es ni ha sido el inmovible bloque de granito contra el que se estrellen las oleadas de la ignorancia jurídica o la conveniencia política del más bastardo origen. Antes bien, cual delicada hoja de papel de arroz, ha debido sortear con increíble pero frágil fortuna algunos ataques que amenazan pulverizarla y con ella al "ordo" político que se pretendió fundar por el Constituyente del año 1980.³ Y es que mientras no se tenga claro que el

¹ Cfr. Soto Kloss, Eduardo. *La Servicialidad del Estado, base esencial de la institucionalidad*. En *REVISTA DE DERECHO PÚBLICO*, N° 57/58, enero-diciembre, 1995, páginas 26 y 27.

² Organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

³ Cuestión, esta última, que algunos autores ponen en duda. Ver Bravo Lira, Bernardino, *Régimen de Gobierno y Partidos Políticos en Chile, 1924-1973*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1986, págs. 190 y 191. En su obra escrita hace ya más de 15 años el profesor Bravo nos recuerda que incluso la Carta de 1925 nada nuevo estableció en materia de régimen político, sino que restableció el esquema partidista con un Congreso dominado por las fuerzas políticas, cuestión similar a lo que ha sucedido desde la vigencia plena de la Carta de 1980. En similar sentido y del mismo autor, ver *Por la razón o la fuerza, el Estado de Derecho en la historia de Chile*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 1996. Además cfr. Millar Carvacho, René, *Desarrollo y ocaso de un régimen de gobierno*, en *Revista Humanitas*, Revista de antropología y cultura cristiana, N° 23, año VI, Ediciones de la Universidad Católica de Chile, págs. 427 a 440.

“pathos” debe seguir a un determinado “ethos”, no se comprenderá que el Orden Político ha de estar fundado en unos principios claros y enraizados en nuestra genuina tradición. Al parecer Portales⁴ lo vio mucho más claro que nosotros, ciertamente desconcertados hombres del siglo XXI.

El propósito de esta breve exposición es clarificar si es que ha existido una verdadera “evolución” de las normas contenidas en la Carta Fundamental de 1980 profusamente reformada a lo largo de 20 años de vigencia. O si por el contrario estas reformas no han hecho sino desnaturalizar el régimen político que se pretendió instaurar con su dictación. Existen al respecto serias dudas de que sea posible hablar de un avance de la Carta Fundamental en materia de principios luego de sus numerosas reformas.

Desde luego está el hecho, que no puede sino resultar paradójico o al menos curioso, del número de reformas que ha experimentado la Constitución Política desde la entrada en vigencia plena de sus disposiciones permanentes. Desde el 17 de agosto de 1989, fecha de la primera y más importante de las reformas, la Carta del 80 ha sido reformada en un total de 15 oportunidades, más una ley interpretativa y un proyecto de reforma que casi de seguridad se transformará en ley.⁵ Es decir, se han dictado casi 1,5 reformas por año. Y eso debería resultar sorprendente para quien se haya interesado en el debate acerca de los quórum constitucionales y diversos requisitos que deben cumplirse para proceder a la reforma. Pareciera que “no ha faltado voluntad política”⁶ para modificar la carta, pese a lo “engorroso” del sistema de reforma (calificativo tan frecuente en los críticos de la misma).

En verdad la experiencia indica que cuando se reúnen las necesidades con

⁴ En efecto, la genialidad política del Ministro, creador de la República, al decir de Encina, consistió en saber interpretar como nadie más en su época, a las fuerzas con que contaba la patria en su momento y a las auténticas necesidades del naciente Estado. La Constitución de 1833 resultante fue entonces una criatura que nada tenía de nuevo, sino que respondía a la necesidad de reinventar lo que el pueblo ya había descubierto mucho antes, la necesidad de un orden político que garantizase el progreso y la estabilidad jurídica. Cfr. **Silva Castro, Raúl**, *Ideas y Confesiones de Portales*, Editorial del Pacífico S.A., Santiago, 1954, pág. 15; en similar sentido **Edwards Vives, Alberto**, *La Fronda Aristocrática en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, decimocuarta edición, Santiago, 1997, págs. 59 a 76; **Carrasco Delgado, Sergio**, *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos*, Editorial Jurídica de Chile, segunda edición, Santiago, 1983, pág. 61, **Guzmán Brito, Alejandro**, *Portales y el Derecho*, Editorial Universitaria, Santiago, 1988, pág. 42, y **Bravo Lira, Bernardino** (compilador), *Portales, el hombre y su obra, la consolidación del gobierno civil*, “Portales y el tránsito del absolutismo ilustrado al estado constitucional en Chile”, Editorial Jurídica de Chile, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1989, págs. 342 a 365.

⁵ Nos referimos a la iniciativa que elimina la censura cinematográfica, aprobada por el Congreso Pleno el 01 de agosto de 2001.

⁶ La existencia o no de esta “voluntad” ha sido reiteradamente invocada por los críticos del régimen constitucional para fundar la necesidad de cambios “más profundos” al mismo. Como simple ejemplo de lo indicado, ver, entre otros, **Aylwin Azócar, Patricio**, *El Mercurio*, Cuerpo C, página C-3, edición del 23 de julio de 1999.

los intereses políticos y estos son compartidos por las mayorías políticas presentes en el Parlamento, de nada valen los altos quórum o los requisitos agravados para proceder al cambio. El recurso a las dificultades para modificar una normativa legal o constitucional ha sido esgrimido en numerosas oportunidades en nuestra historia republicana y por los más diversos autores, pero la práctica nos enseña que ello no pasa de ser un aserto más bien elusivo para esconder la falta de acuerdo acerca de la reforma.⁷

Las reformas a la Carta de 1980

Con el objeto de hacer una exposición didáctica y ordenada de las leyes de reformas y analizar brevemente si ellas responden al contenido axiológico y principios originales de la Carta del 80, las agruparemos en las siguientes categorías, cada una de las cuales será seguida de un breve comentario acerca de su orientación general:

I. Una reforma miscelánea y de contenido múltiple

1. **Ley 18.825** (Diario Oficial de 17 de agosto de 1989) Gobierno del Presidente Augusto Pinochet Ugarte.

Se dictaron un total de 54 reformas de carácter amplio y misceláneo a distintos capítulos de la Constitución. Es sin duda la más importante de las reformas hasta ahora dictadas, tanto por la entidad de las alteraciones que introdujo en la Constitución como por su elevado número. Las materias más importantes que trata son:

a) Bases de la Institucionalidad: Se agrega una oración al Art. 5° sobre respeto de los derechos humanos consagrados en la Constitución y tratados vigentes y ratificados, como límite de la soberanía. No es aventurado indicar que ésta ha sido una de las reformas más polémicas que se han

⁷ Con motivo de la presentación al Congreso Nacional de un proyecto de reforma a la Carta de 1925, por parte del Presidente Jorge Alessandri Rodríguez el 7 de julio de 1964 y de una iniciativa por propiciar la reelección del Primer Mandatario, uno de los propios senadores partidarios del gobierno del citado presidente esgrimía el recurso de la falta de tiempo y de las dificultades propias de la reforma para excusarse de tramitar el proyecto. Años más tarde el llamado "Estatuto de Garantías Democráticas" transformado en ley en escasos meses desmintió por completo lo indicado. Cfr. *Alessandri, su pensamiento constitucional, reseña de su vida pública*, Editorial Jurídica de Chile, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1987, pág. 76. Incluso en nuestros días hemos asistido con verdadero estupor a la dictación de una ley de conveniencia con el objeto de salvar una omisión inexcusable de uno de los partidos políticos oficialistas en su inscripción de candidaturas parlamentarias. Y mediante la tramitación en 8 horas de un proyecto de ley aprobado en medio de un debate verdaderamente escandaloso que cubre de oprobio a nuestro Parlamento.

introducido a la Carta del 80. La enorme repercusión de esta enmienda ha sido estudiada largamente.⁸ El debate se ha centrado mayormente en determinar la jerarquía normativa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos y ratificados por Chile. Recientemente (el año 2000) el Tribunal Constitucional ha declarado que ellos tienen simple rango legal, pero fue necesario un debate de más de 5 años para llegar a esta inicial respuesta del máximo órgano constitucional al respecto. Pero no deja de resultar curioso apuntar un aspecto no siempre destacado: el contenido profundamente positivista de la redacción del nuevo inciso del artículo 5°. Podrá indicarse que lo que se busca es fomentar el respeto de los derechos humanos, pero la verdad es que la redacción nos lleva a considerar esta reforma como un agregado muy difícilmente compatible con la aserción “los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana” que el comisionado Jaime Guzmán introdujera en la redacción de la Carta original.

- b) Se deroga el Art. 8° sobre defensa de la democracia (sus normas sobreviven con otra redacción en el Art. 19 N° 15). Resulta clarísimo que esta derogación no guarda relación con el propósito original de la Carta en el sentido de establecer un régimen político de pluralismo limitado.
- c) Nacionalidad y ciudadanía: modificaciones de forma.
- d) Derechos fundamentales: reformas en materias del Art. 19 N°s 12, 15, 26.
- e) Presidente de la República: Disposiciones sobre vacancia del cargo, elimina disolución de la Cámara,⁹ modifica facultades de estados de excepción.
- f) Congreso Nacional: rebaja requisito de residencia para parlamentarios, de 3 a 2 años.
- g) Tribunal Constitucional, Poder Judicial, FF.AA, Consejo de Seguridad Nacional: Se substituye “representar”, por “hacer presente”.

⁸ La enumeración de los debates resulta excesiva. Simplemente por vía ejemplar: Ver *XXV Jornadas Chilenas de Derecho Público*, tres tomos, Universidad de Valparaíso, Valparaíso, 1995, *XXX Jornadas Chilenas de Derecho Público*, tres tomos, Universidad de Valparaíso, Valparaíso, 2000, *Revista Ius et Praxis, Derecho en la Región*, Universidad de Talca, año 4, N° 1, Talca, 1998; *Actualidad Jurídica N° 1*, Universidad del Desarrollo, Santiago, 2000: en el primer número de nuestra revista se contiene el detalle de un interesante diálogo entre los profesores Pablo Rodríguez Grez y Ximena Fuentes y Luis Valenzuela. El asunto ha alcanzado altas cotas de politización, pero igualmente ha permitido clarificar muchos conceptos demasiado tajantes que la interpretación del nuevo artículo 5° sugirió en un primer momento.

⁹ Al respecto ver **Andrades Rivas, Eduardo**, *Notas en torno a dos instituciones del presidencialismo chileno*, *XXV Jornadas Chilenas de Derecho Público*, en *Revista de Derecho*, Valparaíso, 1995, págs. 303 a 317.

h) **Reforma Constitución:** Se cambian las normas simplificando trámites y establece dos procedimientos, uno normal y otro agravado.

Esta innovación hizo posible la tramitación de numerosos proyectos de reforma constitucional transformados en ley posteriormente.

i) **Disposiciones transitorias:** Divide 6 regiones (V, VII, VIII, IX, X y Metropolitana) en dos circunscripciones senatoriales, rebaja a 4 años el primer periodo presidencial democrático. Deroga mecanismo de reemplazo en caso de vacancia de cargos de senadores institucionales.

II. Reformas que profundizan o concuerdan con los propósitos originales de la carta de 1980

Del catálogo que se indicará sólo es posible citar:

2. **Ley 19.526** (Diario Oficial de 17 de noviembre de 1997). Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Ley que reforma la Administración Municipal concediendo más atribuciones a los municipios, como la constitución de asociaciones de municipios, la facultad de crear o suprimir empleos y funciones y fijar remuneraciones, en una tendencia a la configuración de mayor autonomía de los "gobiernos municipales".

Ciertamente, el constituyente del año 1980 propendió a consagrar la mayor autonomía de los llamados gobiernos locales, aun cuando su estructura original era muy diversa.

III. Reformas que contrarían directamente los propósitos originales de la carta de 1980

3. **Ley 19.055** (Diario Oficial de 1° de abril de 1991). Gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar.

a) Sólo se permite al Presidente de la República indultar a delincuentes terroristas conmutando pena de muerte por presidio perpetuo (Art. 9°)

b) Además puede conceder indultos amplios a delincuentes terroristas (delitos cometidos entre 11-9-73 al 11-3-90), (Art. 31 transitorio). Se en vía oficio reservado al Senado.

c) La Ley que concede amnistía o indulto general a delincuentes terroristas debe ser aprobada por 2/3 de los miembros en ejercicio de las cámaras.

La referida ley fue dictada en medio de gran revuelo público. El gran opositor a su dictación, senador Jaime Guzmán Errázuriz, fue alevosamente asesinado días después de su aprobación. Sus asesinos aún escapan a la justicia. Es clarísimo que esta reforma rompió el claro contenido original de la Carta, que buscaba establecer un sistema de fuerte reacción en contra del terrorismo.

4. **Ley 19.097** (Diario Oficial de 12 de noviembre de 1991). Gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar.

a) Modifica el sistema de gobierno regional estableciendo consejos regionales presididos por el intendente.

b) Modifica las administraciones comunales estableciendo la elección popular de alcaldes y concejales.

Aun cuando el primer punto es un claro avance en el proceso de regionalización, el segundo vino a desnaturalizar el sistema de elección indirecta corporativa consagrado inicialmente en la Constitución en la forma de Codecos (Consejos de Desarrollo Comunal) y Coredes (Consejos Regionales de Desarrollo). Se volvió entonces a la representación política inorgánica desechando la experiencia de la representación orgánica intentada por el constituyente.

5. **Ley 19.295** (Diario Oficial de 4 de marzo de 1994). Gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar.

Disminuye el periodo presidencial de 8 a 6 años. No modifica normas de reemplazo ni período parlamentario. Se publica luego de elegido el Presidente por 8 años, sólo una semana antes de asumir. Contraría el principio del régimen presidencial reforzado, que es el deseado por el constituyente al consagrar un término más dilatado, como son los 8 años.

La aprobación de esta ley, tramitada en medio de una frivolidad legislativa casi increíble, ha motivado un efecto no deseado: las elecciones parlamentarias y presidenciales no coincidirán en su realización, con lo cual se abre nuevamente la posibilidad del bloqueo institucional al ser elegido el Presidente y el Congreso por mayorías distintas. Además se ha producido el efecto secundario de saturar el calendario: la periodicidad y frecuencia de las elecciones de la más variada índole, desde municipales hasta presiden-

ciales, provoca que, al menos, tengamos períodos electorarios separados por un año o menos. Además queda pendiente el tema de la incompatibilidad del período presidencial de 6 años con las normas de reemplazo del Presidente en el caso de vacancia anticipada del cargo diseñadas y vigentes hoy para durar hasta 7,5 años.

6. Ley 19.541 (Diario Oficial de 22 de diciembre de 1997). Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Reforma el sistema de designación de ministros de la Corte Suprema:

- a) Agrega la ratificación del Senado (por 2/3 de los miembros en ejercicio) al candidato designado por el Presidente de la quina que propone la Corte Suprema.
- b) Cinco miembros de la Corte Suprema deben ser abogados externos al poder judicial.
- c) Aumenta ministros de 17 a 21.
- d) En caso de acogerse recurso de queja, la Corte está obligada a aplicar sanciones.
- e) Normas transitorias: Se deroga inamovilidad vitalicia de actuales miembros de tribunales superiores.

No se consideró en su tramitación la posibilidad de introducir criterios o prejuicios políticos en la elección de los magistrados. Desgraciadamente este problema ya se ha presentado con las recientes elecciones o vetos a candidatos a la Corte Suprema.¹⁰

7. Ley 19.611 (Diario Oficial de 16 de junio de 1999). Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Modifica los Arts. 1° y 19 N° 3: Igualdad constitucional de sexos.

¹⁰ Recordar el caso del rechazo de la candidatura del ministro Milton Juica y el veto del gobierno a la de doña Raquel Campusano. Más recientemente hemos asistido a un muy primario pero preocupante pacto entre gobierno y oposición para "negociar" el ascenso escalonado de dos ministros: Domingo Kokich y Milton Juica. Al respecto podría haber sido importante que se recordase la prevención de don Arturo Alessandri al tramitarse la dictación de la Carta de 1925. En tal oportunidad el ex Presidente insistió en suprimir el Consejo de Estado con el objeto de que la elección de los ministros de la Corte Suprema nunca más fuese influida por criterios políticos. Pero como el hombre difícilmente aprende de las enseñanzas del pasado, se optó por la política referida, con serios peligros en su aplicación.

- a) En el artículo 1° reemplaza la palabra "hombres", por "personas".
- b) En el artículo 19 N° 2 inciso 1° agrega a continuación de la palabra "hombres" las palabras "y mujeres".

Las consecuencias jurídicas de esta reforma tal vez no alcanzan a avizorarse hoy. Hay incluso quien le niega toda utilidad o efecto, pero por el contrario otros estiman que por haberse cedido en una cuestión tan elemental como el tratamiento de los sexos, podemos caer en la tentación de impugnar en un futuro todas aquellas normas establecidas a favor de la mujer por el solo hecho de serlo: baste como ejemplo el intento por impugnar la constitucionalidad de las normas sobre administración del patrimonio reservado de la mujer casada que perfectamente podría tener lugar aquí. El problema requeriría de mayor estudio que las presentes notas, pero su evidente peligro amerita un cuidadoso análisis para no producir consecuencias terriblemente dañinas.

En alguna oportunidad hemos escuchado denominar a esta reforma como un "barroquismo inútil", pero sus peligros ameritarían un estudio más profundo.

8. Acaba de ser aprobada por el Congreso Pleno, y próxima a ser promulgada por el Supremo Gobierno, una reforma constitucional que elimina la censura cinematográfica (Art. 19, N° 12, inciso final) de la Constitución. Ni qué decir que esta reforma podrá ser muy respetable, pero no atiende al gravísimo problema de la desprotección en que quedarán los miembros menores de las familias, expuestos desde ahora a todo tipo de materiales fílmicos altamente dañinos. Esta reforma podrá tener muchos aspectos discutibles e incluso valiosos, pero una cosa es clara: de fiel a los principios cristianos de protección a la familia tiene muy poco o nada.

IV. Reformas de orden secundario o puramente instrumentales

9. **Ley 19.174** (Diario Oficial de 12 de noviembre de 1992). Gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar.

Ley interpretativa del inciso 2° de la 33ª disposición transitoria, que dispuso que el plazo de 15 días indicado en dicha disposición transitoria en su inciso II segunda parte para la elección de los Consejos Regionales se contaría desde la instalación de todos los Consejos Municipales.

10. **Ley 19.448** (Diario Oficial de 20 de febrero de 1996). Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Aplaza las elecciones de concejales que correspondían para julio de 1996 al 27 de octubre de 1996 y el período de los concejales hasta el 6 de diciembre del mismo año (disp. transitoria 35ª).

Evidencia la improvisación en la tramitación de las leyes de reforma, pues fue necesario ampliar los plazos constitucionales mientras los partidos lograban un muy precario acuerdo en los mecanismos de elección, todo ello con completo desdén por el sentir de la opinión pública de la época.

11. **Ley 19.671** (Diario Oficial de 29 de abril de 2000). Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar.

Reforma al capítulo de Reforma de la Constitución: sobre el artículo 117 en sus incisos 1° y 2°.

a) Modifica la convocatoria al Congreso Pleno que ratifica una reforma constitucional estableciendo un plazo variable que va de 30 a 60 días luego de la aprobación del proyecto por las Cámaras. La sesión es convocada por el Presidente del Senado.

b) Si el día y hora fijados para la convocatoria no se reúne la mayoría del total de los miembros del Congreso, una nueva sesión se celebrará el mismo día en hora posterior con los parlamentarios que asistan.

V. Reformas relativas a materias que no tienen que ver con los propósitos originales de la Carta de 1980

12. **Ley 19.519** (Diario Oficial de 16 de septiembre de 1997). Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

a) Crea el Ministerio Público, ente autónomo que tiene por función representar el interés general de la sociedad en los procesos penales, investiga y lleva adelante la acusación. Estructura jerárquica: Fiscal Nacional, Fiscales Regionales, Fiscales Adjuntos. El Fiscal Nacional es designado por el Presidente de una quina que propone la Corte Suprema y ratificado en el nombramiento por 2/3 de miembros en ejercicio del Senado.

b) Normas transitorias de carácter técnico.

13. **Ley 19.597** (Diario Oficial de 14 de enero de 1999). Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Modifica el artículo 74: Establece plazos para que la Corte Suprema evacue informes.

a) Para modificar la Ley Orgánica Constitucional sobre Organización y Atribuciones de los Tribunales se requiere oír previamente a la Corte Suprema. Pero ésta debe pronunciarse dentro de 30 días desde que recibe el oficio respectivo.

b) Si el proyecto es calificado con urgencia, la Corte debe evacuar el informe dentro de la respectiva urgencia.

c) Si no cumple dentro de plazo el trámite, se tiene por evacuado en su rebeldía.

14. **Ley 19.643** (Diario Oficial de 04 y 05 de noviembre de 1999). Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

a) Acorta el período de celebración de la segunda vuelta presidencial en caso de que no se obtenga mayoría absoluta en la primera elección, a 30 días (el precepto original indicaba 55) después de ésta.

b) Acorta el periodo de calificación de la elección presidencial de 40 y 25 días (primera o segunda respectivamente) a 15 días para ambos casos.

c) Modifica la integración del Tribunal Calificador de Elecciones:

1) Cuatro ministros de la Corte Suprema elegidos por sorteo según la ley.

2) Un ex Presidente o ex Vicepresidente de la Cámara o Senado que lo haya sido por lo menos durante 365 días designado por sorteo por la Corte Suprema.¹¹

Ha de señalarse que paradójicamente la nueva integración del Tribunal Calificador responde hoy a los propósitos que don Arturo Alessandri planteó para dar forma a su estructura al menos en 1925.

¹¹ Por un error de publicación, el día 4 de noviembre de 1999 se publicó sólo la reforma indicada en la letra a), por lo que ella empezó a regir a contar de tal fecha. Al día siguiente se publicó la reforma completa reiterando lo publicado antes y añadiendo las materias indicadas en las letras b) y c).

15. **Ley 19.672** (Diario Oficial de 28 de abril de 2000). Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar.

Aprueba el Estatuto de los ex Presidentes de la República. Agrega nuevos incisos al artículo 30 de la Constitución Política.

- a) Establece la dignidad de Ex Presidente de la República para quienes hayan completado su periodo.
- b) En esta condición gozan de dieta parlamentaria (Art. 59) y de los privilegios parlamentarios (prohibición de detención y fuero, Art. 58, incisos 2°, 3° y 4°).
- c) Permite la renuncia de los Senadores Vitalicios que conservan su calidad de Ex Presidentes.
- d) La norma no beneficia a los que hayan sido designados por vacancia del cargo titular ni a los destituidos en juicio político.
- e) El Ex Presidente que asuma funciones remuneradas con fondos públicos dejará, mientras tanto, de percibir la dieta, manteniendo el fuero. Salvo funciones en docencia.

VI. Reformas de escaso contenido jurídico

16. **Ley 19.634** (Diario Oficial de 02 de octubre de 1999). Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Agrega un nuevo párrafo 4° al artículo 19 N° 10, que prescribe:

“El Estado promoverá la educación parvularia”.

El delirio de los propulsores de esta reforma alcanzó aquí sus máximos históricos. Con dificultad se entiende la necesidad de introducirla, salvo que sus propulsores hayan olvidado toda posible interpretación sistemática de la norma fundamental. ¡Qué mejor ejemplo de una norma perfectamente superflua!¹²

¹² Si unimos lo dicho al equívoco recuerdo de los parlamentarios patrocinantes felicitándose por este triunfo jurídico (sic) junto a delegaciones de pequeños estudiantes de párvulos, no será difícil entender lo fácil que resulta abusar del sistema de reformas a la Carta Fundamental.

Este es el catálogo de las reformas que hasta hoy se han introducido en la Constitución de 1980. Resulta claro que no existe ni el menor hilo conductor entre ellas y por tanto la posibilidad de conflictos de interpretación e incluso de integración de la norma constitucional se puede plantear con insospechados alcances.


Reflexiones pesimistas y una conclusión desde la fe

El problema que hemos referido debe considerar para su solución, de un razonamiento básico: si no es lícito que el intérprete acuda a criterios y elementos de interpretación que desnaturalicen el significado del Texto Fundamental, no podrá ser tampoco el constituyente derivado establecido por la propia Carta el que modifique los principios contenidos en la misma mediante el recurso a reformas espúreas que nada agreguen a su sistema normativo. Una política en sentido diverso, como la que hemos indicado al referirnos a las reformas brevemente analizadas, puede llevarnos a una situación demasiado peligrosa para ser ignorada: La mutación constitucional, fenómeno crecientemente frecuente en el constitucionalismo contemporáneo, pero verdadera puerta de entrada para lo que Loewenstein y la doctrina alemana y europea en general han llamado "El Fraude a la Constitución". La trágica experiencia, aún cercana en el tiempo, de la Constitución de Weimar en manos del régimen hitleriano no deja de ser ilustrativa y profundamente aleccionadora al respecto. El aserto pudiera resultar categórico, pero los peligros que una irresponsable política de enmiendas a la Carta Fundamental importa para el país no permiten que se pase por alto lo señalado.

Hace un par de años y con motivo de las XXVI Jornadas Chilenas de Derecho Público nos referíamos a la estabilidad de la Constitución y a sus reformas.¹³ Y finalizábamos afirmando que la permanencia de una Carta Política quedaba entregada siempre a la prudencia de los legisladores y gobiernos, que por desgracia no habían exhibido hasta ese momento (1996) una conducta coherente. Además señalamos que la estabilidad constitucional es posible en la medida que los propósitos que inspiraron dichas normas sean respetados, seguidos, o incluso reforzados por reformas sucesivas, pero cuando estos propósitos se olvidan, o lo que es más grave, se vuelven múltiples y contradictorios, quedan sentadas las bases para una crisis que ha de sobrevenir más temprano que tarde.¹⁴

¹³ Ver **Andrades Rivas, Eduardo**, *Acerca de la estabilidad constitucional y las reformas a la Constitución en Chile*. En *REVISTA DE DERECHO PÚBLICO*, N° 59, enero, 1996, páginas 169 a 184.

¹⁴ *Idem*, pág. 184.



Tras escasos cinco años vemos que la conducta de nuestros gobernantes ha seguido por el mismo derrotero que anticipáramos. Y las consecuencias están a la vista. Bajo el pretexto de muy altos intereses o fundadas expectativas de grupos de presión se ha terminado legislando en materias constitucionales, con una premura que resulta pasmosa. Y lo que resulta más chocante no es la simple velocidad del cambio, sino la superficialidad con que se procede al estudio y discusión de los mensajes o mociones de reforma. Qué mejor ejemplo que la Ley 19.611, que ya hemos estudiado, sobre la "igualdad" entre los sexos. Y la reforma ad portas en materia de libertad de expresión que se encuentra próxima a su conclusión. Bajo el immaculado manto de la "libertad de expresión" nos alejamos de uno de los principios fundamentales de la Constitución: la protección de la familia. Y es que no ha de olvidarse aquello con lo que comenzamos estas notas: la Constitución no es un cuerpo puramente normativo, antes bien, refleja las tradiciones y valores profundos de la sociedad que la genera y en el caso de la Carta de 1980, ella responde a la tradición hispánica y portaliana del gobierno y a la concepción cristiana del mundo. El libre acceso a la información (incluyendo, por cierto, la difusión y comercialización de la pornografía y todo tipo de violencia y licencia moral, seguida del enorme peculado que a escala universal mueve sumas siderales) es por cierto cuestión muy respetable, pero sus excesos guardan relación con un tipo de concepción política más cercana al liberalismo clásico decimonónico que a la inspiración cristiana de las normas que perseguían proteger a la infancia y juventud de obras inadecuadas para su edad.

No resulta fácil prever lo que pueda ocurrir en el futuro. Al menos mantengamos nuestra afirmación sobre el problema. Pero el determinar si está cerca o no el día de la crisis del sistema político instaurado en 1980 es materia que escapa a las reflexiones de los estudiosos del Derecho y de la Historia y entra en el terreno de lo posible. Con todo, el rescate del orden constitucional no es simple tarea del gobierno de turno, sino de la sociedad en su conjunto. Son los ciudadanos comunes y corrientes los que brindan su apoyo, ya silencioso ya más activo, al sistema político que rige al Estado. Serán ellos, entonces, los que deban soportar los embates de quienes aspiran a la sustitución del actual orden institucional, o por el contrario, los que le presten su adhesión.

Como es inevitable concluir, la respuesta a nuestra interrogante inicial es clarísima: No existe entre nosotros esa solidez para considerar a la carta fundamental como un bastión inmovible contra el que vana-

mente se precipiten los que desean su desarticulación.¹⁵ En verdad, la Carta del 80 ha exhibido una curiosa ductilidad para incorporar en su seno nuevos principios que la vuelven una Constitución de contenido axiológico múltiple e incluso antitético.¹⁶ Las consecuencias de esta situación apenas si se alcanzan a prever hoy,¹⁷ pero no es tan difícil avizorar nubarrones en el futuro. La sola mantención de una polémica pública entre autoridades del gobierno pasado (administración Frei Ruiz Tagle) y destacados miembros del foro y de las Universidades, acerca del significado atribuido por la Constitución al concepto de "familia",¹⁸ es señal de que algo muy equívoco se ha deslizado en el debate público y debería de alertar a aquellos que concuerdan en que la mantención de los principios que originalmente motivaron la dictación de la actual Constitución es la mejor garantía de un futuro de estabilidad para nuestro país. Baste imaginar qué sucederá cuando lo que se discuta sea el significado de la "santidad de la vida humana", no bastará con clarificar la conveniencia de eliminar la pena de muerte, materia por lo demás superflua a estas alturas (no obstante su legitimidad esencial¹⁹), sino que habrá que argumentar sobre formas de abuso tan elusivas como la clonación, la experimentación genética, nuevas formas más sutiles y perniciosas de aborto, etc.

Resulta lamentable no poder terminar estas líneas con un diagnóstico más optimista, pero en verdad sería de gran irresponsabilidad no analizar estos temas en virtud de erróneos motivos de "prudencia" o falta de oportunidad política.²⁰

¹⁵ En este sentido la clásica aserción de Loewenstein acerca de la Constitución normativa es, entre nosotros, en aspectos importantes de la Carta, un deseo o simple aspiración. No obstante que en otras áreas (aquella del orden público económico por ejemplo) se haya logrado un alto acuerdo y por ello "normativizado" su aplicación.

¹⁶ Los conflictos que en materia de interpretación sistemática se pueden plantear al respecto alcanzan dimensiones insospechadas. Al respecto ver, **Cea Egaña, José Luis**, *Premisas y promesas de la hermenéutica constitucional en Chile*, en *Revista de Derecho*, tomo I, XXX Jornadas Chilenas de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso, Valparaíso, 2000, págs. 177 a 187.

¹⁷ Bien se ha dicho que, salvo el estadista, el hombre es siempre mal testigo de su época. Pues la proximidad de los hechos sociales y políticos no deja espacio para la formación de una adecuada perspectiva.

¹⁸ Para un análisis del tema ver el excelente trabajo de **Jiménez Larraín, Fernando**, *El Concepto de Familia en la Constitución Política de Chile*, XXV Jornadas Chilenas de Derecho Público, en *Revista de Derecho*, Valparaíso, 1995., págs. 145 a 174.

¹⁹ Como lo reconoce incluso el actual Sumo Pontífice, Juan Pablo II, el mayor campeón de la defensa de la vida en nuestra época. Cfr. **Juan Pablo II**, Carta Encíclica *Evangelium Vitae*, Ediciones San Pablo, Santiago, 1995, pág. 56, en donde se reconoce la casi total inconveniencia de aplicarla, salvo "casos muy raros, por no decir prácticamente inexistentes". Con todo deja abierta la puerta a su aplicación por la tradicional cautela del magisterio en esta materia.

²⁰ Sería rendirse frente a una de las tentaciones más insidiosas de nuestro tiempo: la "political correctness" o lo políticamente correcto, como si ello fuese sinónimo de auténtico.

Y por ello es bueno concluir recordando las palabras Juan Pablo II, con tanta justicia llamado "El Grande": "***Ninguna absolución, incluso la ofrecida por complacientes doctrinas filosóficas o teológicas, puede hacer verdaderamente feliz al hombre: sólo la Cruz y la Gloria de Cristo resucitado pueden dar paz a su conciencia y salvación a su vida.***"²¹ O más brevemente aquellas palabras con sabor a eternidad:

Nos hiciste Señor para ti y nuestro corazón está inquieto hasta que descansa en ti (San Agustín).

²¹ Cit. Juan Pablo II, Carta Encíclica "*Veritatis Splendor*", Editorial Salesiana, Santiago, 1993, pág. 180.

