

tribuna

Se reúnen en esta sección de la página editorial los artículos de especialistas en diversos temas que "El Mercurio" solicita a sus autores, sin excluir ninguna tendencia o ideología. El propósito es proporcionar al público lector puntos de vista sobre los problemas nacionales tratados por profesores, profesionales, políticos destacados y escritores. Los que escriban para "Tribuna", no deberán observar otra norma que la de evitar polémicas personales.

La Dirección

Institución del Veto y Competencia del Tribunal Constitucional en un Proyecto De Reforma Constitucional



Por JOSE ANTONIO VIERA-GALLO, Subsecretario de Justicia.

La institución del veto en el Derecho chileno es esencialmente la misma tanto cuando se trata de una ley común como cuando incide en una reforma constitucional. Existen, sin embargo, algunas diferencias que es preciso analizar con perspectiva histórica. La actual reglamentación del veto en materia constitucional viene de 1882, pasando a la Constitución de 1925 y subsistiendo en la reforma de 1970. Actualmente el Presidente: a) no puede rechazar totalmente el proyecto despachado por el Congreso, como podía hacerlo antes de 1882; b) puede proponer modificaciones o correcciones al proyecto despachado por el Congreso, y c) en caso de veto aditivo, puede reiterar ideas contenidas en el Mensaje o en indicaciones válidamente formuladas por él, siempre que digan relación con las ideas matrices o centrales del proyecto.

No obstante se han estado planteando, en relación con la reciente aprobación por el Congreso Pleno del proyecto de las tres áreas, dos cuestiones diversas en relación a esta materia: a) quórum parlamentario exigido por la Constitución para hacer primar el texto aprobado por el Congreso Pleno y observado por el Presidente, y b) posible intervención del Tribunal Constitucional.

Respecto al quórum requerido para que prevalezca el criterio del Congreso Nacional se ha sostenido que basta con que las dos ramas del Parlamento rechacen por la simple mayoría de sus miembros en ejercicio las observaciones formuladas por el Presidente. Esta interpretación de los artículos 108 y 109 ha dejado de considerar el espíritu de nuestra Carta Fundamental en lo referente a la organización del poder constituyente y a las facultades inherentes a cada una de sus partes y además no ha tomado en cuenta la historia fidedigna del establecimiento de la nueva redacción de los artículos pertinentes.

La situación al respecto es la siguiente: al iniciarse el Capítulo X de nuestra Constitución, que trata de la reforma constitucional, el inciso 1º del artículo 108 establece que ésta "se someterá a las tramitaciones de un proyecto de ley, salvo las excepciones que a continuación se indican". Vale decir, las normas constitucionales referentes a la tramitación de los proyectos de ley tienen plena vigencia en materia de reforma constitucional y sólo se omite su aplicación en virtud de texto expreso. No se ve razón jurídica alguna para estimar que la remisión que hace el artículo 108 a los artículos 45 y siguientes de la Constitución no rija en lo referente al quórum requerido para que el Congreso pueda insistir en su criterio frente a un veto supresivo o sustitutivo, ya que el mismo artículo 108 no hace excepción alguna sobre la materia.

De allí que al discutirse la reforma de 1970, que fijó la redacción definitiva del artículo 108, se estimó innecesario mantener la referencia explícita que el texto anterior hacía al quórum de 2/3 necesario para que el Congreso haga primar su voluntad. En el primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado de 1970 se sostiene: "En el curso del debate observó vuestra Comisión que en la sustitución del artículo 109 se había omitido toda referencia al trámite de las observaciones en el Congreso. Ello no tenía mayor importancia en aquella parte de la tramitación que se rige por las normas aplicables a la ley común. Pero sí la tenía en lo que se refiere al quórum para aprobar las observaciones del Ejecutivo...". De donde se desprende que tratándose del quórum para rechazar el veto presidencial y hacer prevalecer el criterio del Congreso rigen plenamente las disposiciones "aplicables a la ley común". Si el quórum requerido es, entonces, de 2/3, la Comisión estimó innecesario mantener la referencia explícita que contenía el antiguo texto del artículo 109, pues en ese caso tendría que haberse repetido toda la reglamentación de la formación de la ley aplicable a la Reforma Constitucional.

Por lo demás, si fuese efectivo que no rige el quórum de 2/3 para la insistencia en materia de reforma constitucional, llegaríamos al absurdo de que nuestra Carta Fundamental habría exigido mayores requisitos para la formación de la ley que para la modificación de sus propias disposiciones.

Ahora bien, en lo que respecta al artículo 109 que afirma que el Presidente de la República puede llamar a plebiscito cuando "el Congreso haya rechazado total o parcialmente las observaciones que hubiere formulado", hay que entender que el verbo "podrá" tiene no sólo un sentido político, al consagrar una facultad privativa del Presidente, sino también un sentido jurídico constitucional. En efecto, si las observaciones del Presidente son supresivas, es decir, si su voluntad consiste en que no haya norma sobre un determinado aspecto y el Congreso no reúne los 2/3 para insistir, no existe, entonces, razón suficiente para que el Pre-

sidente llame a plebiscito, porque ha obtenido su objetivo. Tratándose de un veto sustitutivo rigen iguales normas en lo referente a los quóruns, pero el Presidente en este caso puede tener interés en convocar a plebiscito para hacer primar su voluntad de que haya norma sobre la materia y que ésta sea del tenor que él ha propuesto al Congreso. Por eso es que el texto constitucional no es imperativo, pues existen diversas situaciones jurídicas posibles, en algunas de las cuales el plebiscito no tiene justificación constitucional suficiente.

Con lo cual queda en claro que si el Congreso no reúne en ambas Cámaras los 2/3 de sus miembros presentes para insistir en una disposición que hubiere sido vetada en forma supresiva o sustitutiva por el Presidente, no hay norma sobre la materia.

Por último, en lo que respecta a la intervención del Tribunal Constitucional, ella es plenamente procedente, pues éste tiene como misión específica velar por la supremacía de nuestra Carta Fundamental y dirimir los conflictos de poderes. En el Mensaje enviado por el ex Presidente Frei al Parlamento, en el cual se proponía la creación del Tribunal Constitucional, se afirmaba: "Una de las causas que restan eficacia a la acción de los Poderes Públicos es la discrepancia que suele surgir entre el Ejecutivo y el Congreso... De los conflictos entre esos Poderes del Estado muchos son superados por acuerdos políticos, logrados dentro del libre juego de nuestras instituciones. Pero el problema se presenta cuando esos acuerdos no se obtienen, porque nuestro sistema no prevé el medio para zanjar la disputa. Una reforma constitucional ha de llenar este vacío. Con este fin el proyecto en trámite consulta la creación del Tribunal Constitucional, encargado de dirimir los conflictos cuya raíz consista en una encontrada interpretación de la Carta Fundamental...".

El mismo Tribunal Constitucional en un fallo reciente ha afirmado que sus atribuciones se extienden tanto a la constitucionalidad de forma referente a las normas nomogenéticas que la misma Constitución establece y que prescriben la manera en que deben ser producidas las normas que van especificando la Carta Fundamental y aquellas que las modifican, como a la constitucionalidad material o sustancial que dice relación con el contenido mismo de las disposiciones legales. En el considerando 8.º de la sentencia de 25 de enero de 1972 el Tribunal Constitucional afirma: "El claro sentido de la letra del artículo 78 b) letra a) del texto constitucional y el espíritu del mismo manifestado en la historia fidedigna de su establecimiento evidencian que las cuestiones de constitucionalidad a que el precepto alude son tanto las relativas al contenido sustantivo de los proyectos de ley como de aquellas atinentes al proceso constitucional de generación o formación de la ley". El Tribunal señala como ejemplo la constitucionalidad de forma que le correspondería resolver "la forma en que deben calificarse y votarse las observaciones formuladas por el Presidente de la República según la respectiva índole aditiva, supresiva o sustitutiva...".

Tratándose de un proyecto de reforma constitucional no existe propiamente constitucionalidad de fondo, pues la norma que se pretende alterar y aquella que se está dictando llegarán a tener un mismo rango jurídico. Sin embargo, la constitucionalidad de forma subsiste plenamente y quizá con mayor fuerza y vigor debido a la naturaleza misma del proyecto de que se trata. Es decir, tanto el Congreso Nacional como el Presidente de la República, en cuanto órganos colegisladores depositarios del poder constituyente derivado, deben someterse a las normas que la misma Constitución prescribe para poder ser alterada; y, por tanto, compete al Tribunal Constitucional conocer de cualquier cuestión que se suscite con motivo del procedimiento al cual se ha sujetado la tramitación del proyecto de reforma, como asimismo a los problemas relativos a su promulgación.

Esta afirmación es plenamente concordante con la filosofía que inspiró la creación del Tribunal Constitucional, cuya función propia es, como queda establecido, velar por la supremacía de la Constitución. Por otra parte, el artículo 78 b) establece en su letra a) que compete al Tribunal "resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley". Como en la especie el proyecto de reforma constitucional debe ser tramitado como ley, salvo ciertas excepciones (artículo 108), el Tribunal Constitucional puede conocer de los problemas de constitucionalidad de forma que se produzcan.

En conclusión, frente al veto que el Ejecutivo planteará esperamos que el Congreso Nacional se atenga a los preceptos constitucionales que reglamentan su tramitación y, en el hipotético caso de que ello no ocurriera, el Presidente de la República podrá entonces recurrir al Tribunal Constitucional para que éste una vez más exija imperativamente el acatamiento de la Constitución Política del Estado.