

LAS CONSTITUCIONES VIGENTES EN CHILE EN EL SIGLO XX Y SUS REFORMAS

José Ignacio Vásquez Márquez
Enrique Navarro Beltrán
*Profesores de Derecho Constitucional
Universidad Finis Terrae*

I. LA CONSTITUCIÓN DE 1833

1. ELABORACIÓN Y VIGENCIA

Durante el primer cuarto del siglo XX permaneció vigente el texto de la Constitución de 1833. La misma que había permitido sentar sólidamente las bases del Estado Constitucional del Chile independiente. Aunque esta Constitución rigió ininterrumpidamente por espacio de 91 años, no estuvo exenta de importantes reformas a partir de 1871, las que permitieron modificar el sello portaliano del régimen de gobierno que consagró originalmente, basado en un fuerte presidencialismo, para avanzar progresivamente hacia un régimen de creciente predominio parlamentario, el cual terminaría por transformarse en una suerte de parlamentarismo *sui generis*, tras la revolución de 1891. Cabe agregar que a pesar de este dramático y cruento suceso que costó la vida a varios millares de personas, el texto constitucional de 1833 no fue abrogado sino hasta la promulgación de la Constitución de 1925.

Resulta interesante destacar que el texto de la Constitución del 33 es el producto de la decisión portaliana dirigida a poner término definitivo al período de anarquía que el país vivía desde la independencia y, por ende, a imponer un orden concreto y permanente. Aunque el contexto en que aquélla emana es inmediatamente posterior a la guerra civil que culmina con la batalla de Lircay en 1830, su elaboración no estará inspirada en una mera reacción frente al desorden político, ni tampoco en el interés del vencedor cortoplacista de imponer un nuevo orden constitucional que legitimara su triunfo militar. Al contrario, este último se justificaba suficientemente por la defensa que había realizado de la Constitución vigente, la de 1828.

Con un fuerte realismo político, el texto de la llamada Constitución de 1833 se elabora por la gran convención prevista en la Constitución de 1828 y como una reforma de ésta, teniendo en cuenta no el ideal utópico o el mero afán teórico, sino el ideal de una forma de gobierno eficaz ya probado, con facultades delimitadas y que, además, hiciera efectiva la libertad, como proclamaría el propio Presidente Prieto. La gran convención —que integraran 16 diputados y 20 ciudadanos ilustres, elegidos estos últimos sobre la base de una lista reservada que el Ministerio del Interior envió al efecto al Congreso Nacional— encargó a su vez a una comisión de siete miembros la redacción del proyecto de

reforma, cuyo trabajo se extendió por seis meses. Al cabo de éstos, aquel órgano constituyente procedió a revisar el texto, aprobándolo de manera solemne el 25 de mayo de 1833.

2. CARACTERÍSTICAS

Siendo el texto de esta Constitución de 1833 una reforma y adición de la anterior, hubo materias que se mantuvieron prácticamente inalteradas, tales como la declaración de confesionalidad religiosa del Estado, la institución del patronato o la organización de la judicatura.

Por otra parte, se introduce una fuerte vigorización del poder presidencial, sin que ello significara la consagración de un régimen presidencialista puro. En efecto, aunque se estableciera la irresponsabilidad del Presidente de la República y la atribución de nombrar y remover a los ministros de Estado; sin embargo, también coexistían instituciones como la compatibilidad de los cargos parlamentarios con los de ministros y el mecanismo de aprobación de las llamadas leyes periódicas. Estos elementos que no correspondían propiamente al régimen presidencialista llevarán a que paulatinamente los aspectos del parlamentarismo se vayan imponiendo sobre el primero, para terminar tras la guerra civil del 91 en ese régimen parlamentario *sui generis* que experimentara el país.

Analizando la primacía original de la autoridad del Presidente de la República consagrada en el texto de la Constitución del 33, destaca en primer lugar la posibilidad de reelección presidencial tras completar un mandato de cinco años. Esto permitió que tres presidentes gobernarán por 10 años cada uno. Asimismo, según el texto, la amplitud genérica de su autoridad se extendía a todo cuanto tuviese por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República, guardando y haciendo guardar la Constitución y las leyes. En buenas cuentas, las atribuciones ordinarias del Presidente se extienden al gobierno y administración interior, justicia, guerra, relaciones exteriores, asuntos eclesiásticos y hacienda; en cuanto a las atribuciones extraordinarias, podía suspender la vigencia plena de la Constitución bajo estados de excepción e incluso asumir facultades legislativas extraordinarias mediante la dictación de decretos.

En materia legislativa, junto con su carácter colegislador, el Presidente de la República poseía el veto absoluto, lo que implicaba que un proyecto vetado totalmente no podía tramitarse hasta después de un año. Otro aspecto del fortalecimiento del Presidente se daba en el ámbito electoral, al permitir controlar a través de los Intendentes y Gobernadores la elección de los candidatos parlamentarios, transformándose así en el llamado *gran elector*.

Por otra parte, respecto de los demás órganos y funciones del Estado, el poder legislativo mantendrá su esquema bicameral, con una Cámara de Diputados y un Senado; también funcionaría la llamada Comisión Conservadora durante el receso de esa última cámara. Los diputados durarían tres años en sus cargos y los senadores de la República 9 años. Se restablecería también el Consejo de Estado, órgano que había sido originalmente contemplado en la Constitución de 1823; su función sería asesorar al Presidente de la República, estando integrado por Ministros de Estado, altos funcionarios

designados por aquél, dignidades eclesiásticas, de la judicatura, de las Fuerzas Armadas y ex autoridades políticas.

Por su parte la judicatura, compuesta por los tribunales establecidos por ley, mantendría la estructura jerárquica establecida por la Constitución de 1823 y que es conocida hasta hoy. En el texto de la Constitución del 33, la judicatura se estructuraría bajo el título de "Administración del Estado", a diferencia de las Constituciones posteriores que a dicha función la titularán como Poder Judicial.

Por último, debe señalarse que el texto consagra la confesionalidad del Estado y entre los diversos derechos que asegura a los habitantes cabe mencionar: la igualdad ante la ley, la libertad de movimiento, el derecho de dominio y la libertad de opinión.

3. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

Como se sabe, recién en 1865 se aprueba una ley interpretativa que autoriza la libertad de cultos a los disidentes de la religión católica, en edificios de propiedad particular.

Sin embargo, la primera reforma se producirá sólo en 1871, es decir, 38 años después de entrar en vigencia, en virtud de la cual se prohíbe la reelección del Presidente de la República por el período inmediatamente posterior a su primer mandato.

Durante el período presidencial de Federico Errázuriz Zañartu se efectuará una serie de reformas al texto de la Constitución entre las que cabe mencionar las siguientes materias: la modificación del quórum legislativo para las sesiones de ambas cámaras; sobre naturalización y ciudadanía; sobre libertades de reunión, asociación y enseñanza; el establecimiento de incompatibilidades absolutas entre los cargos de diputados o senadores y los de nombramiento exclusivo del Presidente de la República, con excepción de los cargos de Ministros de Estado, respecto de los cuales se mantuvo la compatibilidad; la eliminación del otorgamiento de facultades extraordinarias del Congreso al Presidente y su reemplazo por la dictación de leyes excepcionales restrictivas de la libertad individual, y las libertades de imprenta y reunión, de duración transitoria; sobre la composición y atribuciones de la Comisión Conservadora; sobre mayor expedición de la acusación constitucional; incorporación al Consejo de Estado de miembros designados por las cámaras, y restricción de facultades presidenciales en estados de excepción y en materia de vigilancia sobre la administración de justicia.

En el gobierno del Presidente Domingo Santa María se introdujo al texto de la Constitución un nuevo procedimiento de reforma constitucional, permitiendo que se pudiese iniciar en ambas cámaras como ley ordinaria y limitando la facultad del Presidente a sólo modificar el proyecto de reforma. También se incorporaron nuevas normas de requisitos para sufragar.

En el período presidencial de José Manuel Balmaceda se aprueba una reforma constitucional que consolidará y ampliará el sistema electoral, creándose un registro público, estableciendo la inscripción permanente, eliminando requisitos de estado civil, edad y situación patrimonial; también se introducen causales de pérdida de la ciudadanía; se eleva el número de habitantes para elegir parlamentarios, asimismo, se dispuso omitir la delimitación del territorio nacional en la Constitución.

Luego de la guerra civil del 91 se introducirían otras tres reformas: una referida a la ampliación de las incompatibilidades parlamentarias, propuesta anteriormente por el Presidente Balmaceda; otra sobre veto presidencial y, finalmente, la que otorgó a la Comisión Conservadora a convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo estimare conveniente o cuando la mayoría de ambas cámaras lo pidiera.

Ahora bien, durante el presente siglo la carta de 1833 fue objeto de dos modificaciones. Mediante ley N° 3.330, publicada en el Diario Oficial de 1 de diciembre de 1917, se reguló el sistema de nombramiento de los electores que tenían por función elegir al Presidente de la República. La última reforma, agónica y en las postrimerías del régimen, fue aprobada en 1924 por ley N° 4.004, que, entre otras materias se refiere a las siguientes: facultad del Presidente de disolver la Cámara y atribución de ésta de manifestar confianza a los ministros; remuneración de los diputados y senadores y quórum para sesionar y adoptar acuerdos por parte del Congreso.

Como se podrá apreciar, la mayoría de las reformas mencionadas, paulatinamente tuvieron por finalidad disminuir el vigoroso poder del Presidente de la República, otorgado por el texto original de la Constitución del 33, para ir configurando de modo *sui generis* un régimen semiparlamentario.

II. LA CONSTITUCIÓN DE 1925

1. ANTECEDENTES

El régimen semiparlamentario que había transformado a los dirigentes políticos en un grupo en permanente lucha político-electoral, unido a los problemas económicos y sociales que vivía el país hacia los años veinte, provocará una distancia entre aquéllos y el país real. Este ambiente de crisis moral motivará el surgimiento de nuevas corrientes políticas, económicas y culturales y, desde luego, el sentimiento y aspiración de cambios, que se traducirán por ejemplo, en la proposición de reforma de la Constitución del 33, que formulara el Presidente Arturo Alessandri en sus mensajes de 1921 y 1922 y también en los proyectos de reforma elaborados por Jorge Hunneus y Enrique Matta.

El movimiento militar de septiembre de 1924 impulsado por la oficialidad joven del Ejército, pretenderá renovar el sistema político, convocando a una Asamblea Constituyente, según se expresará en los manifiestos de ideario de gobierno que se dan a conocer. Sin embargo, la Junta de Gobierno que se forma caerá rápidamente en el desprestigio, lo que motivará a que en enero de 1925 se produzca un nuevo movimiento militar, constituyéndose así una nueva Junta. Ésta procederá a llamar de regreso al Presidente Arturo Alessandri, quien, tras el primer movimiento militar había abandonado el país en virtud de un permiso concedido por el Congreso poco antes de su clausura. Las condiciones para su retorno serán: el respeto de sus facultades constitucionales, el regreso de las Fuerzas Armadas a sus funciones estrictamente militares y la elaboración de un nuevo texto constitucional.

Una vez de regreso Alessandri al país y de reasumir el mandato presidencial al aceptarse sus condiciones, aquél encomendó a su ministro don José Maza la redacción de las

reformas que se someterían a una Asamblea Nacional Constituyente. Asimismo, conjuntamente a lo anterior, redactó un decreto de convocatoria para elegir a los integrantes de aquélla, el que sin embargo, nunca llegó a formalizarse, en razón de preferir primero el estudio de las reformas constitucionales y posteriormente someterlas a una constituyente.

Importa destacar que el texto de la Constitución de 1925 no fue el resultado de la aplicación de las normas sobre reforma constitucional contenidas en la Constitución de 1833, pues el constituyente derivado cuyo ejercicio correspondería al Congreso, se encontraba desde septiembre del 24 disuelto y, además, porque prácticamente no se discutía la idea de convocar a una asamblea constituyente.

En abril de 1925 el Presidente Alessandri dicta el decreto supremo N° 1.422 por el que nombra una comisión consultiva o "gran comisión" compuesta inicialmente de 53 representantes políticos, llegando a alcanzar un total de 122 miembros. Esta gran comisión se encargaría del estudio tanto del proyecto de reforma como de los procedimientos y convocatoria de la asamblea constituyente y participarían con derecho a voz y voto tanto el Presidente como su ministro de Justicia José Maza. En sus primeras sesiones se acordó que ambas labores fuesen realizadas por dos subcomisiones por separado. Sin embargo, es preciso advertir que mientras la subcomisión de estudio de las reformas constitucionales trabajó permanente e ininterrumpidamente, siendo presidida por el propio Presidente de la República, la subcomisión de organización y preparación de la constituyente celebró apenas dos sesiones sin concluir nada, pues prefirió esperar el resultado de la primera y, además, porque aparentemente primó la idea de que en tal órgano el asambleísmo sólo diluiría una decisión constituyente en discusiones interminables.

Según el testimonio de José Maza, como a la subcomisión redactora había que presentarle un proyecto que sirviera de base a sus deliberaciones, se tuvo presente el proyecto formulado en 1922, los que fueron siendo comparados. De esta forma, entre el 18 de abril y el 23 de junio de 1925, dicha subcomisión redactora logró elaborar el primer proyecto. Luego de impreso y efectuadas las correcciones, la misma subcomisión celebró otras sesiones hasta el 13 de julio, acordándose al cabo un segundo documento. Posteriormente se convocó a la gran comisión consultiva para que formularan sus observaciones.

Después de algunas deliberaciones y discusiones en torno a la idea original de convocar a una asamblea constituyente, se acordó no hacerlo y en cambio, se prefirió redactar el proyecto definitivo sobre la base del proyecto de reforma elaborado por la subcomisión redactora y someterlo a consulta de un plebiscito nacional. Además el mandato del Presidente de la República se extendía sólo hasta diciembre de 1925, por lo que apremiaba la necesidad de contar con un texto constitucional definitivo con antelación a esa fecha y para poder afrontar las elecciones. Todo esto explica que el proyecto se hubiese redactado en tan solo cuatro meses.

Fue así como la referida subcomisión estudió las modificaciones formuladas y tras ello, el Presidente de la República, el día 31 de julio de 1925, mediante decreto ley N° 461, procedió a convocar para el día 30 de agosto siguiente a plebiscito nacional. En los

considerandos 1º y 2º de dicho decreto ley se señalan resumidamente los motivos que hacen necesario la dictación de un nuevo texto constitucional, expresándose lo siguiente: "1º. *Que una suprema necesidad nacional exige el inmediato restablecimiento de la normalidad institucional del país, alterada por los sucesos ocurridos el 5 de septiembre del año último y 23 de enero del actual;* 2º. *Que para alcanzar tan elevado objetivo de interés nacional, es indispensable dictar una Constitución Política que responda a las necesidades y exigencias del momento histórico por el cual atraviesa el país*". El procedimiento plebiscitario se estableció en el decreto ley N° 462 de 3 de agosto de 1925.

Cabe destacar que la convocatoria a plebiscito se realizó bajo las mismas condiciones que tendría lugar la convocatoria a ratificación del texto de la Constitución de 1980, como se verá más adelante. Esto es, no existiendo un Congreso Nacional, se recurrió a la dictación de decretos leyes, con la diferencia que el universo ciudadano convocado sería sustancialmente más amplio respecto de aquél último texto.

En cuanto a las alternativas plebiscitadas, debe señalarse que de acuerdo a lo prescrito por el decreto ley N° 462, los sufragios se emitirían por medio de cédulas de color. De esta forma, según el mismo texto legal, la cédula roja significaba que el elector que la emite aceptaba y aprobaba sin modificaciones el proyecto del Presidente de la República, la cédula azul, que contenía el voto disidente de los partidos políticos, proponía la mantención del régimen parlamentario con las facultades de la Cámara de Diputados de derribar a los gabinetes y aplazar el despacho y vigencia de la ley de presupuestos y recursos del Estado. Finalmente se encontraba la cédula blanca que implicaba rechazar absolutamente toda reforma constitucional.

El resultado del plebiscito —al cual concurrió menos de la mitad (44,9%) del restringido universo electoral de 302.304 inscritos, prácticamente un 10% de los habitantes del país, como consecuencia del sistema electoral vigente en esa época—, arrojó una votación de 127.509 sufragios a favor del proyecto presidencial, 6.825 votos por la cédula azul y 1.449 por la blanca.

Como se desprende del acucioso estudio de Wood Le Roy, del total de electores con derecho a sufragio sólo un 43,03% dio su apoyo al texto respaldado por el Presidente, mientras que un 54,63% acordaron abstenerse, representados principalmente por los partidos Liberal Unido, Radical y Conservador. En ese sentido, no deja de ser sintomático el que aún en la década de los cuarenta se insistiera por estos dos últimos partidos en el restablecimiento del régimen parlamentario, lo que demuestra el grado de rechazo de los partidos políticos mayoritarios al texto ya vigente.

De esta forma, por los mecanismos formales y habiendo triunfado el proyecto del Presidente Alessandri, el 18 de septiembre de 1925 se promulgó solemnemente como Constitución Política de la República. Cabe hacer notar que en el texto promulgatorio del Presidente, éste manifiesta lo siguiente: "*por cuanto la voluntad soberana de la nación, solemnemente manifestada en el plebiscito verificado el 30 de agosto último, ha acordado reformar la Constitución Política promulgada el 25 de mayo de 1833 y sus modificaciones posteriores...*". Como se podrá advertir de estas expresiones, aunque el nuevo texto constitucional no es el resultado de la aplicación de los mecanismo de reforma

contemplados en la Constitución del 33, sino, de un constituyente originario, sin embargo, se entiende reformarse el texto de dicha Constitución.

2. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1925

El texto de esta Constitución contiene un capítulo I sobre Estado, Gobierno y Soberanía; un capítulo II sobre Nacionalidad y Ciudadanía, lo que mejora lo dispuesto en el texto del 33 que señalaba indistintamente con el término "chilenos". El capítulo III sistematiza y contempla las garantías constitucionales, corrigiendo la dispersión que caracterizaba a la Constitución del 33; se consagran los llamados derechos sociales. Se separa la Iglesia del Estado, terminando con la profesión de la religión católica como oficial del Estado y permitiendo la libertad de culto.

Se entrega a la Corte Suprema la facultad de conocer el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los preceptos legales contrarios a la Constitución.

En cuanto a las características de fondo, cabe destacar que el texto de la nueva Constitución, se consagra sin ambigüedades el régimen presidencial, eliminándose todas aquellas disposiciones que la Constitución del 33 permitió avanzar hacia un sistema parlamentarista. Para asegurar el presidencialismo, se fortalecen y amplían las facultades del Presidente de la República, como las facultades colegisladoras y todas aquellas que dicen relación con su intervención en el proceso de formación de la ley (iniciativa legal exclusiva, sanción y promulgación de la ley). Se pone término a las leyes periódicas y se reglamenta la de presupuestos. Se establece un mandato presidencial de 6 años sin posibilidad de reelección y la elección directa y no de segundo grado del cargo de Presidente de la República.

Desaparecen el Consejo de Estado y la Comisión Conservadora, cuyas atribuciones de este último son entregadas al Senado. Se establece el Tribunal Calificador de Elecciones, terminándose con la calificación de las elecciones por cada Cámara respecto de sus integrantes. Se establecen los Tribunales Administrativos y las Asambleas Provinciales, sin embargo durante toda la vigencia de la Constitución de 1925 nunca se dictaron las leyes que regularan tales órganos. En 1943 se le dará rango constitucional a la Contraloría General de la República.

3. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1925

El texto de la Constitución de 1925 sufrió 10 reformas:

- a) Ley N° 7.727 de 23 de noviembre de 1943, que incorpora al texto constitucional a la Contraloría General de la República; sobre iniciativa legal exclusiva del Presidente de la República; y autoriza a éste para dictar decretos de emergencia económica.
- b) Ley N° 12.548 de 30 de septiembre de 1957, en materia de nacionalidad, estableciendo entre otros aspectos la doble nacionalidad, con el reconocimiento a los nacidos en España con más de diez años de residencia en Chile, la nacionalidad chilena, sin tener que renunciar a la propia originaria, siempre que en España se reconociera el mismo beneficio a los chilenos.

- c) Ley N° 13.296 de 2 de marzo de 1959, que racionaliza los periodos de elecciones.
- d) Ley N° 15.295 de 8 de octubre de 1963, que modificó el artículo 10 N° 10 en materia de derecho de propiedad, permitiendo un primer proceso de reforma agraria. Asimismo autorizó a efectuar anticipadamente la toma de posesión del bien expropiado.
- e) Ley N° 16.615 de 20 de enero de 1967, la que al igual que la anterior, modificó sustancialmente el derecho de propiedad con el objeto de profundizar el proceso de reforma agraria, amplió el plazo para pagar las indemnizaciones derivadas de expropiaciones hasta 30 años. También autorizó al legislador reservar al dominio nacional de uso público todas las aguas existentes en el territorio nacional y expropiar las de propiedad particular.
- f) Ley N° 16.672 de 2 de octubre de 1967, que aumentó el número de agrupaciones provinciales para elegir senadores y el de agrupaciones departamentales, para diputados.
- g) Ley N° 17.284 de 23 de enero de 1970, que en términos generales estableció que son ciudadanos los mayores de 18 años inscritos en los registros electorales; se concedió derecho a sufragio también a los analfabetos; amplió y fortaleció la iniciativa legal exclusiva del Presidente de la República y se reconoció la delegación de facultades legislativas a este último; se estableció el plebiscito como facultad presidencial ante la posibilidad que el Congreso rechazare un proyecto de reforma constitucional; se establecieron normas tendientes a racionalizar el proceso de formación de la ley; se creó el Tribunal Constitucional compuesto por cinco miembros, etc.
- h) Ley N° 17.398 de 9 de enero de 1971, que vino a consagrar constitucionalmente el Pacto de Garantías Constitucionales acordado entre la Democracia Cristiana y la Unidad Popular, con el fin de garantizar la vigencia del Estado de Derecho y las libertades públicas bajo el gobierno socialista. Fundamentalmente, esa reforma se refiere al derecho de sufragio, afectó a algunas de las garantías constitucionales, incorporando derechos sociales; finalmente se dispusieron normas sobre la Fuerza Pública que estaría constituida por las Fuerzas Armadas y Carabineros.
- i) Ley N° 17.420 de 31 de marzo de 1971, que modificó el artículo 104 de la Constitución, permitiendo el derecho de sufragio en elección de regidores a los extranjeros mayores de 18 años y que hayan residido más de cinco años en el país.
- j) Ley N° 17.450 de 16 de julio de 1971, que estableció un nuevo estatuto en materia de propiedad minera y permitió la nacionalización de la gran minería del cobre.

III. ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1980

1. VIGENCIA PARCIAL DE LA CARTA DE 1925

Producido el pronunciamiento militar, en septiembre de 1973, la Junta Militar asume el poder, dictándose al efecto el decreto ley N° 1, de 18 de septiembre, que constituye el

Acta de Constitución de la Junta de Gobierno. De acuerdo al mismo, dicho cuerpo colegiado asume el mando supremo de la nación, imponiéndose como límites el garantizar las atribuciones e independencia del poder judicial y el respeto a la Constitución de 1925 y a la ley "en la medida en que la actual situación del país lo permita para el mejor cumplimiento de los postulados que ella se propone".

Con posterioridad, se promulga el decreto ley N° 128, de 16 de noviembre de 1973, que efectúa ciertas precisiones. Al efecto, expresa que el mando supremo supone la suma de poderes legislativo, ejecutivo y constituyente, los que quedan radicados en la Junta de Gobierno. Por su parte, el Poder Judicial ejercerá sus funciones en la forma y con la independencia y facultades que señale la Constitución de 1925. El Poder Legislativo y Constituyente se radica en la Junta de Gobierno, materializándose a través de la dictación de decretos leyes. Por su parte, el Poder Ejecutivo también queda entregado a la Junta de Gobierno, la que lo ejercerá a través de la dictación de decretos y resoluciones. Del mismo modo, se hace presente que las disposiciones legales o constitucionales se mantienen vigentes en la medida que no sean modificadas.

Un primer esbozo de separación de funciones se visualiza en el decreto ley N° 525, de junio de 1974, según el cual el poder constituyente y legislativo se radica en la Junta de Gobierno y el ejecutivo en el presidente de la misma —el que en el decreto ley N° 806 pasa a tomar el nombre de Presidente de la República—. En el mismo cuerpo legal se especifica el mecanismo de funcionamiento de la Junta de Gobierno y la adopción de sus resoluciones por la unanimidad de sus miembros.

Por su parte, el decreto ley N° 788, de 2 de diciembre de 1974, se dicta para resolver un problema jurídico que se había suscitado respecto de la naturaleza jurídica de los decretos leyes que se habían dictado en el intertanto. Así se estipuló que todo decreto ley dictado a la fecha que sea contrario a algún precepto de la Constitución pasará a ser de rango constitucional. Sin embargo, los futuros cuerpos legales modificatorios tendrán tal calidad sólo en la medida que de manera explícita se señale que la Junta de Gobierno los ha dictado en el ejercicio de la potestad constituyente.

A fines de 1975 y durante 1976 se promulgan las denominadas "Actas Constitucionales", esto es, cuerpos jurídicos orgánicos destinados a regular materias que constituirán la futura carta política del país. Se trata de cuatro cuerpos jurídicos:

- a) El Acta Constitucional N° 1, que crea el Consejo de Estado, como órgano asesor del Presidente de la República, que cesa sus funciones en 1990.
- b) El Acta Constitucional N° 2, relativa a las Bases de la Institucionalidad y que luego se incorporará en el capítulo I de la Constitución de 1980.
- c) El Acta Constitucional N° 3, correspondiente a los Derechos y Deberes constitucionales y que se materializará con posterioridad en el capítulo III de la actual carta fundamental.
- d) El Acta Constitucional N° 4, que dice relación con los Regímenes de Emergencia, disposiciones que no entraron en vigencia habida consideración que no se dictó la

norma complementaria pertinente. En todo caso esta materia se incluyó en los artículos 39 a 41 de la Constitución.

2. ETAPAS DE LA PREPARACIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL

Al respecto pueden distinguirse tres grandes etapas:

a. *Anteproyecto elaborado por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (1973-1978)*

Este texto fue fruto de un largo estudio de la comisión presidida por don Enrique Ortúzar e integrada por destacados juristas (Sergio Diez, Enrique Evans, Alejandro Silva Bascuñán, Jorge Ovalle, Jaime Guzmán, Gustavo Lorca y Alicia Romo. Luego se incorporaron Luz Bulnes, Raúl Bertelsen y Juan D. Carmona) quienes luego de 417 sesiones elaboraron un anteproyecto que contiene 123 artículos permanentes y 11 transitorios .

En primer lugar, se establecen principios fundamentales contenidos en las bases de la institucionalidad; entre otros, el principio de subsidiariedad, el estado de derecho, el pluralismo limitado, etc.

Del mismo modo, se consagran nuevos derechos, como el derecho a la vida, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y normas sobre orden público-económico, a la vez que mecanismos de tutela de los derechos (*habeas corpus* y recurso de protección).

Finalmente, se establecen nuevas instituciones –como el Consejo de Seguridad Nacional o el Senado integrado por miembros no electos por sufragio universal– o se perfeccionan algunas ya conocidas, con el Tribunal Constitucional (con características e integración distinta a la de 1970), el Banco Central (dotándolo de autonomía) o la Contraloría General de la República (a quien también se refuerzan sus atribuciones).

En cuanto a los valores fundamentales que orientan el anteproyecto, el informe final elaborado por la Comisión indica que:

"No se trata, pues, de una tarea de mera restauración, sino (...) de una obra eminentemente creadora, sin perjuicio de que dicha creación para ser fecunda debe enraizarse en los signos profundos de nuestra auténtica y mejor tradición nacional.

Por ello estimamos que un trabajo de tal envergadura no puede prescindir de la idiosincrasia de nuestro pueblo y de la realidad social, económica, política y cultural del país, a fin de que la Constitución esté de acuerdo con su historia y sus costumbres y no resulte una mera elaboración intelectual, carente de eficacia para encauzar el futuro nacional.

Pero junto con considerar los valores que emanan de la evolución política de Chile y la justa ponderación de aquellas instituciones que han demostrado solidez y eficacia

a través de los años, hemos debido tener muy en cuenta, por una parte, los vicios y defectos del sistema que nos regía y que sumieron al país en las peores prácticas demagógicas, que terminaron por provocar el quiebre de la institucionalidad y el derrumbe de la democracia; y, por otra, los grandes principios y valores que encarna el pronunciamiento del 11 de septiembre y que, sin duda, constituye uno de los acontecimientos más trascendentales que haya vivido la nación desde que naciera a la vida independiente, por las profundas mutaciones que significa en el orden moral, político, social, económico e institucional.

No hemos tampoco podido prescindir del hecho de que la realidad del mundo de hoy es diametralmente diferente a la que imperaba en el siglo pasado y primera parte de este siglo en que se dictan muchas de las Constituciones llamadas a regir las democracias occidentales.

Los trágicos y dolorosos sucesos que a diario ensombrecen y agitan al mundo actual, en los que el totalitarismo y la violencia terrorista no respetan los más sagrados derechos del hombre, han dejado en evidencia que la democracia no puede sobrevivir junto a un poderoso enemigo que se infiltra en ella y corroe sus bases esenciales hasta lograr apoderarse de los Estados desde adentro, si no adopta los mecanismos que le permitan defenderse en forma vigorosa y eficaz.

Pensamos que una nación no puede darse hoy su ordenamiento jurídico fundamental con prescindencia de estos hechos, de realidades y factores externos, que antes no existían o, por lo menos, no tenían la gravitación que ahora tienen sobre los distintos países de la tierra y que pueden llegar hasta afectar su soberanía y libertad.

El destino ha querido que Chile se vea abocado al gran problema e interrogante que en las actuales circunstancias surge e inquieta a muchos pueblos amantes de la libertad.

¿Cómo fortalecer y perfeccionar aquellas fórmulas democráticas clásicas, incapaces de resistir los embates de este poderoso adversario, manteniendo la esencia de la democracia en cuanto sistema profundamente arraigado en nuestro ser nacional y válido para progresar espiritual y materialmente dentro de una sociedad libre?

¿Cómo conciliar el principio esencial del respeto a la dignidad y la libertad del hombre, con el principio de autoridad que debe garantizarle su derecho a la paz, a la tranquilidad y a la seguridad en este mundo de inseguridad en que vive?

A estos grandes objetivos responde la nueva institucionalidad fundamental que Chile se está dando y cuyas ideas precisas son materia de este informe".

b) Proyecto del Consejo de Estado (1978 - 1980)

El Consejo de Estado, encabezado por el ex Presidente Jorge Alessandri R. y en el que participan destacadas personalidades (entre otros, Gabriel González V. y Enrique Urrutia M), se reúne en 57 sesiones para revisar el texto elaborado por la comi-

sión de estudio, efectuándole diversas enmiendas al mismo, elaborando un proyecto que contiene 120 artículos permanentes y 27 transitorios.

Así, por ejemplo, se modifican algunos de los derechos consagrados en el capítulo III, se da efecto general a la declaración de inaplicabilidad de la Corte Suprema, se altera la composición del Senado, se otorgan más facultades al Presidente de la República y, en general, se propone un periodo transitorio con características particulares.

En tal sentido resulta destacable la semejanza entre dicho texto y el proyecto de modificación a la Constitución de 1925 elaborado en 1964 al término del mandato del entonces Presidente de la República, don Jorge Alessandri.

En el informe preparado al efecto, el Consejo de Estado sintetiza las ideas matrices del proyecto de la siguiente forma:

"Es un hecho histórico que el pueblo de Chile viene anhelando, desde hace años, una renovación institucional que, junto con preservar ciertas libertades inseparables del ser nacional garantice a todos el orden y la disciplina necesarias para lograr un doble objetivo: el desarrollo económico acelerado, sin el que fatalmente se desemboca en la frustración y el descontento, y la seguridad indispensable para poder sobrevivir en libertad, tanto individual como colectivamente, en un mundo en que la violencia, el abuso y el engaño parecen enseñorearse de todo, gracias al descubrimiento de fórmulas muy sutiles, capaces de penetrar y destruir las instituciones tradicionales, antaño vigorosas pero hoy demasiado débiles frente a los embates de fuerzas innegablemente poderosísimas. En esta búsqueda de un sistema que concilie la libertad con el orden y la autoridad, los deseos del pueblo chileno se exteriorizaron a lo largo de los últimos veinte o treinta años en más de una oportunidad.

Si se examina el desenvolvimiento institucional de nuestro país, resulta fácil comprobar que la época de mayor grandeza de la república se estableció sobre un régimen constitucional de claro corte presidencial. La instauración de un poder ejecutivo fuerte arraigó y se mantuvo durante más de medio siglo, imponiéndose a una serie de ensayos más o menos teóricos, gracias a que traducía una realidad ya secular en nuestro país: la necesidad ineludible de contar con una autoridad central dinámica, eficiente y honesta, capaz de conjurar o de remediar la acción de los adversarios del bien común. Durante el periodo colonial tres factores atentaron especialmente contra el progreso y la tranquilidad nacionales: las guerras de Arauco, las correrías de piratas y corsarios y los cataclismos naturales. Cada vez que en aquella época se debilitó la autoridad central, ya fuera por obra de nombramientos o interinatos desafortunados, ya por la estancia en el mando de cuerpos colegiados, ya por la intromisión en sus atribuciones de otras magistraturas, el orden se vio amagado, el progreso se detuvo y la tranquilidad social experimentó serio menoscabo. No podía suceder de otra manera en un país como el nuestro que, a causa de las sucesivas adversidades ya aludidas, se había visto en la necesidad de revestir todas las características de un 'campamento', como con tanta exactitud lo calificara uno de nuestros más distinguidos historiadores".

c) *Proyecto final elaborado por la Junta de Gobierno (1980)*

La Junta de Gobierno formó una comisión especial para estudiar el texto propuesto por el Consejo de Estado, adoptando en ciertos casos el criterio contenido en alguno de los dos textos o, en otros, modificando determinadas disposiciones, particularmente las de carácter transitorias.

Como se sabe, la Constitución fue plebiscitada el 11 de septiembre de 1980, siendo aprobada por un 67% de la ciudadanía, entrando en vigencia el 11 de marzo de 1981.

3. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1980

El texto finalmente aprobado contiene 120 artículos y 29 disposiciones transitorias.

Entre los aspectos más fundamentales pueden destacarse:

a. *Parte dogmática*

La Constitución incluye un capítulo relativo a las bases de la institucionalidad, conteniendo diversos principios fundamentales: La subsidiariedad del Estado y el bien común como finalidad de éste; la forma de Estado unitario y un régimen político republicano y democrático; la soberanía radicada en la nación y limitada por los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana; el estado de derecho y el principio de legalidad; las normas sobre pluralismo limitado, semejantes a la carta fundamental alemana de 1949 y la condena al terrorismo como contraria a los derechos del hombre.

Del mismo modo, en el capítulo III se consagran nuevos derechos. Entre ellos pueden destacarse: el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica; el igual acceso a la justicia; el derecho a la privacidad e intimidad; el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación; la libertad para desarrollar cualquier actividad económica; la igualdad en el trato económico; el derecho a la propiedad y la prohibición de afectar la esencia de los derechos. A su vez, se fortalecen otros derechos, particularmente la igualdad ante la ley, la libertad de información, la libertad de trabajo y el derecho de propiedad.

Por último se establecen mecanismos para tutelar adecuadamente dichos derechos: el *habeas corpus* o amparo (incluso frente a amenazas) y el recurso de protección, que resguarda a las personas frente a actos u omisiones que amenacen, priven o perturben el legítimo ejercicio de derechos individuales.

b. *Parte orgánica*

En cuanto a la parte orgánica puede destacarse lo siguiente: fortalecimiento de las atribuciones del Presidente de la República; establecimiento de un Senado integrado por parte por miembros designados por ciertas instituciones e igualmente ad-

quieren la calidad de senadores vitalicios los expresidentes de la República; debido resguardo de la autonomía del Poder Judicial y su facultad de imperio; consagración del control preventivo de las leyes por parte del Tribunal Constitucional, con más facultades que las que poseía en los años 70; autonomía a la Contraloría General de la República, reforzando sus facultades; creación del Consejo de Seguridad Nacional como órgano asesor en materias de seguridad y otorgamiento de autonomía constitucional al Banco Central.

4. LAS 54 REFORMAS DE 1989

El gobierno militar y la oposición pactan 54 reformas a la carta fundamental que son plebiscitadas en 1989, siendo aprobadas por el 85,7% de los electores.

Entre dichas normas, aprobadas por ley N° 18.825, de 17 de agosto de 1989, cabe señalar las siguientes materias:

- a) Se impone al Estado el deber de sujetarse a los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.
- b) Derogación del artículo 8°, que castigaba todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico de carácter totalitario o fundado en la lucha de clases. Se incorpora una disposición que declara inconstitucionales a los partidos, movimientos o grupos cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario o hagan uso de la violencia.
- c) Establecimiento de sanciones específicas a quienes ejecuten conductas terroristas.
- d) Consagración de un Consejo Nacional de Televisión, cuya finalidad es velar por el correcto funcionamiento de dichos medios.
- e) Modificación del régimen de incompatibilidades gremiales y políticas, reduciéndolas a la imposibilidad de ocupar cargos directivos gremiales con cargos directivos superiores nacionales o regionales de los partidos políticos.
- f) En cuanto al Presidente de la República: se modifican las normas respecto de impedimentos o vacancia presidencial; se deroga la facultad del Presidente de disolver la Cámara de Diputados; se suprime expresamente la referencia a los tribunales contencioso-administrativos; se establece un período de 4 años de duración para el primer período presidencial que se inicia el 11 de marzo de 1990.
- g) Se modifican los efectos que pueden producir los diversos estados de excepción.
- h) En lo que dice relación con el Congreso Nacional: se disminuye la exigencia de residencia de 3 a 2 años; se modifican las circunscripciones senatoriales; se eliminan los mecanismos de reemplazo de los senadores designados; se modifican también las normas de vacancia parlamentaria; se establece expresamente la prohibi-

ción de fiscalizar por parte del Senado; se reducen los términos en materia de inhabilidades y se eliminan ciertas causales de cesación.

- i) Fijación de nuevos quórum para la aprobación de ciertas leyes.
- j) Respecto del Consejo de Seguridad Nacional, se altera su composición, facultades y mecanismos de acuerdo.
- k) Enmiendas en cuanto al régimen de administración comunal.
- l) Modificación del sistema de reforma constitucional: eliminándose la exigencia de dos Congresos, elevándose el quórum para modificar ciertos capítulos de la Constitución, sin perjuicio de otras enmiendas respecto del aludido proceso.

5. REFORMAS EFECTUADAS EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Con posterioridad se han efectuado las siguientes reformas constitucionales:

- a) Por ley N° 19.055, de 1° de abril de 1991, se permitió a las personas condenadas por delitos terroristas ser objeto de indulto o amnistía e igualmente obtener el beneficio de la libertad provisional, sujeto a ciertas condiciones y efectos.
- b) Por ley N° 19.097, de 12 de noviembre de 1991, se modificaron las normas sobre la administración regional, provincial y comunal.
- c) Por ley N° 19.295, de 4 de marzo de 1994, se rebajó el periodo presidencial de 8 a 6 años.
- d) Por ley N° 19.448, de 20 de febrero de 1996, se incorpora una disposición transitoria relativa al período de elección de los alcaldes y concejales.
- e) Por ley N° 19.519, de 16 de septiembre de 1997, se agrega un capítulo especial relativo al Ministerio Público, en conformidad a los nuevos principios que forman parte de la reforma procesal penal.
- f) Por ley N° 19.526, de 17 de noviembre de 1997, se sustituyen normas sobre administración comunal.
- g) Por ley N° 19.541, de 22 de diciembre de 1997, se aumentó el número de integrantes (21) y se modificó el mecanismo de designación de los ministros de la Corte Suprema. Igualmente se sustituyeron los requisitos para ser miembro del Tribunal Constitucional.
- h) Por ley N° 19.597, de 14 de enero de 1999, se fija plazo para que la Corte Suprema emita su opinión sobre determinados proyectos de ley.
- i) Por ley N° 19.611, de 16 de junio de 1999, se modifica el artículo 1° de la Constitución, indicándose que las "personas" nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

- i. Ley Nº 19.634, de 02 de octubre de 1999, establece el reconocimiento de la Educación Parvularia.
- j. Ley Nº 19.643, de 05 de noviembre de 1999, Introduce modificaciones a los Artículos 26, 27 y 84 de la Constitución Política de la República, sobre calificación de la elección de Presidente de la República y Tribunal Calificador de elecciones.
- k. Ley Nº 19.671, de 29 de abril de 2000, que modifica el Artículo 117 de la Carta Fundamental, en lo relativo a la oportunidad en que han de reunirse las dos Cámaras para aprobar una Reforma Constitucional
- l. Ley Nº 19.672, de 28 de abril de 2000, que modifica el Artículo 30 de la Carta Fundamental, con el fin de establecer el estatuto de los ex Presidentes de la República.
- m. Ley Nº 19.742, de 25 de agosto de 2001, que elimina la censura cinematográfica sustituyéndola por un sistema de calificación y que consagra el derecho a la libre creación artística.
- n. Ley Nº 19.876, de 22 de mayo de 2003, que establece la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Media
- o. Ley Nº 20.050, de 26 de agosto de 2005, que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República.
- p. Ley Nº 20.162, de 16 de febrero de 2007, que establece la obligatoriedad de la Educación Parvularia en su segundo nivel de transición
- q. Ley Nº 20.193, de 30 de julio de 2007, que establece los territorios especiales de la Isla de Pascua y archipiélagos Juan Fernández.
- r. Ley Nº 20.245, de 10 de enero de 2008, que regula la entrada en vigencia de las leyes procesales que indica
- s. Ley Nº 20.337, de 04 de abril de 2009, que modifica los artículos 15 y 18 de la Carta Fundamental, con el objeto de consagrar el sufragio como un derecho de los ciudadanos y de su inscripción automática en los Registros Electorales.
- t. Ley Nº 20.346, de 14 de mayo de 2009, en materia de Asociacionismo Municipal.
- u. Ley Nº 20.352, de 30 de mayo de 2009, que autoriza al Estado de Chile para reconocer el Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional.
- v. Ley Nº 20.354, de 12 de junio de 2009, que modifica la fecha de elección de Presidente de la República.
- w. Ley Nº 20.390, de 28 de octubre de 2009, en materia de Gobierno y Administración regional.
- x. Ley Nº 20.414, de 04 de enero de 2010, en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política.
- y. Ley Nº 20.503, de 27 de abril de 2011, relativo a la supervigilancia y control de armas

- z. Ley Nº 20.515, de 04 de julio de 2011, para adecuar los plazos vinculados a las elecciones presidenciales

- z.1. Ley Nº 20.516, de 11 de julio de 2011, que establece la obligación de otorgar defensa penal y asesoría jurídica a las personas naturales que han sido víctimas de delitos y que no pueden procurárselas por sí mismas.

- z.2. Ley Nº 20.573, 06 de marzo de 2012, sobre territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández.