

Reforma de la Constitución

Sebastián Zárate Rojas

Doctor en Derecho Constitucional (U. de Bristol, Inglaterra)

Profesor de Derecho Constitucional, U. Autónoma de Chile

Temas de la exposición

1. Importancia de la Reforma Constitucional
2. Necesidad de la rigidez constitucional: visión comparada
3. Ventajas y desventajas de la democracia semidirecta
4. Conclusiones

La Reforma como defensa de la Constitución

Evita problemas de ilegitimidad de la Constitución

Adaptación a nuevos problemas sociales y evolución constitucional

Impide el desmoronamiento constitucional (incertidumbre + falta de estabilidad).

2. Necesidad
de la rigidez
constitucional:
visión
comparada

¿Es la Constitución
vigente excesivamente
rígida?

NO, al contrario.

Factores de
comparación de
rigidez
(medición del
autor de 184
constituciones)

Quórum de aprobación parlamentario: simple,
2/3, 3/5.

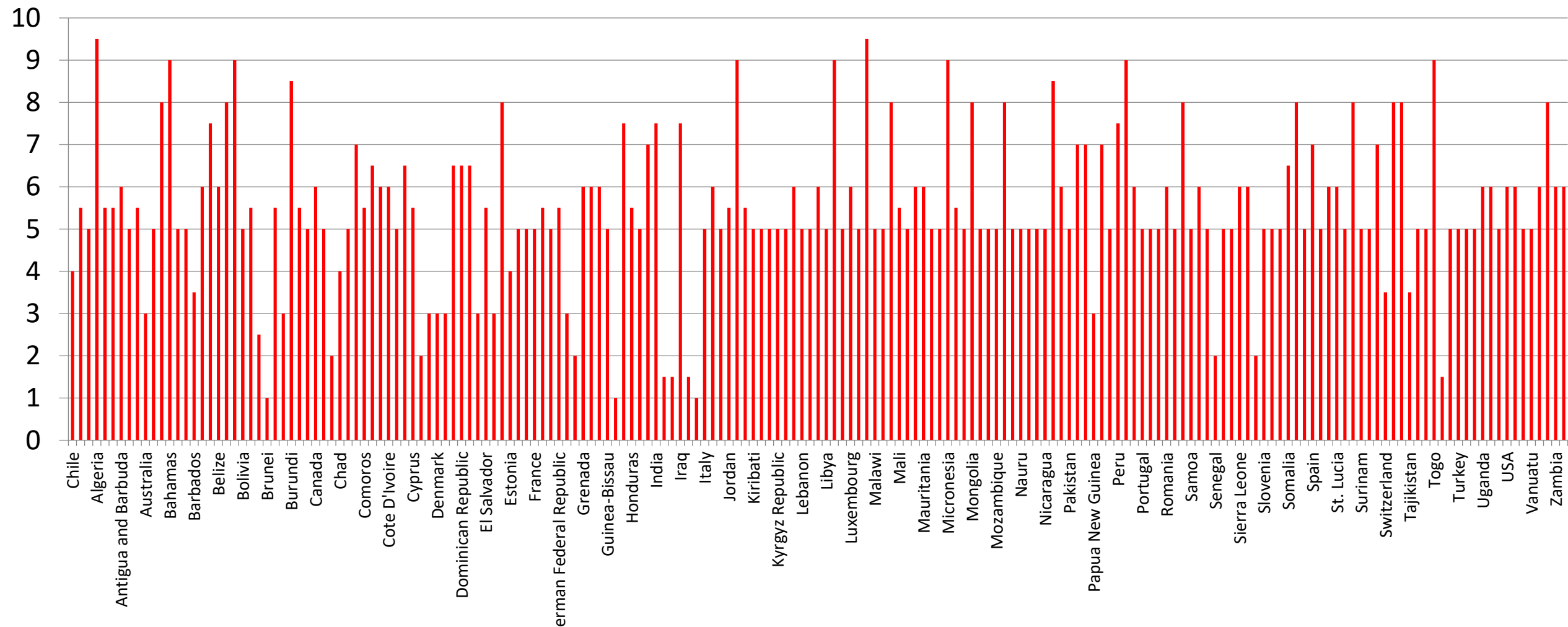
Órganos que intervienen: Congreso, Ejecutivo-
Congreso, estructura federal, plebiscito.

Otros resguardos: cláusulas pétreas, distinción
por capítulos, tiempos de “enfriamiento”,
disolución del Congreso

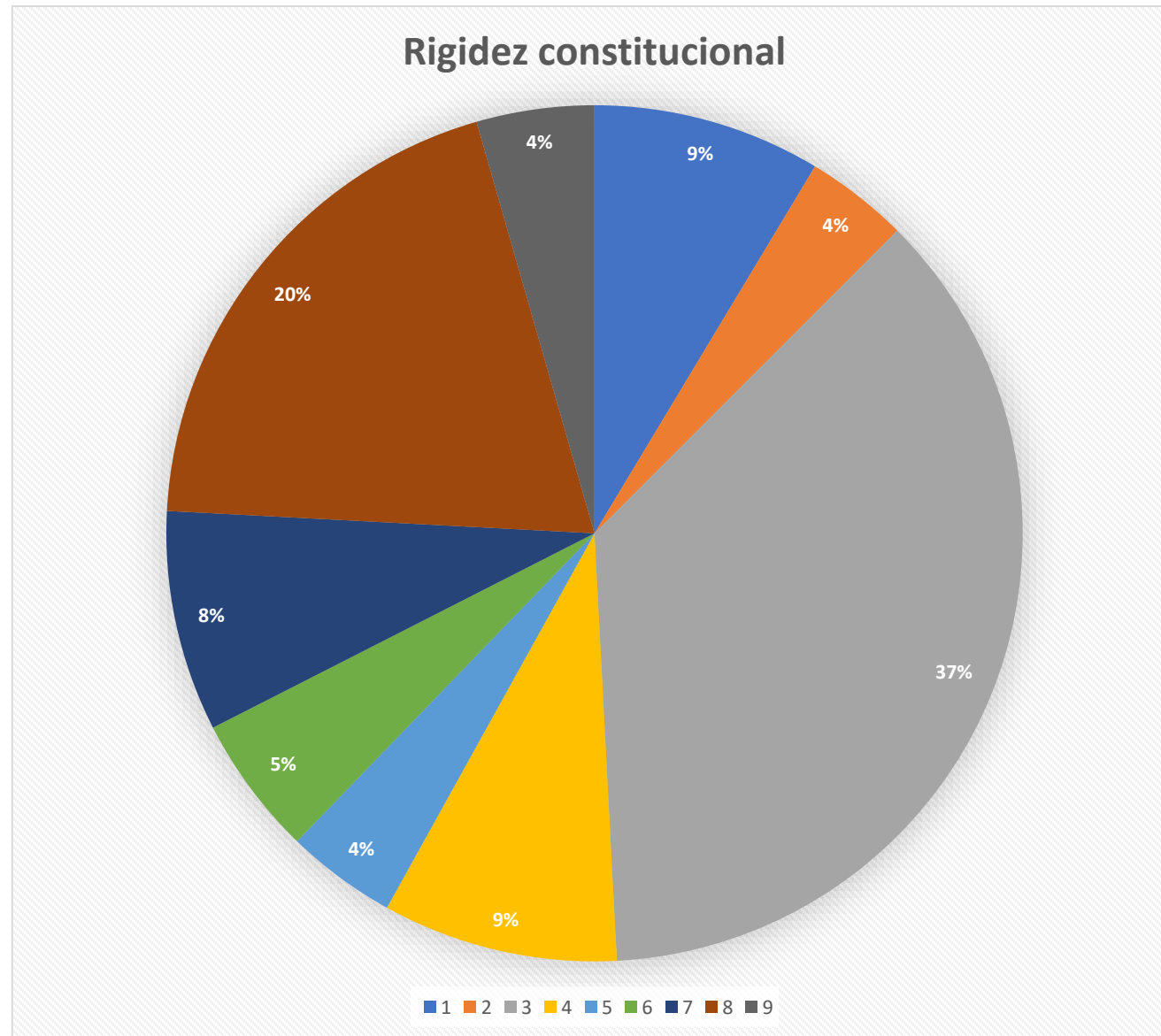
Factores medidos en una escala de 1 a 10,
siendo 10 más rígido

Resultados

Indice de Flexibilidad de 184 constituciones (Elaboración propia)



- Flexibles: 9%
- 2/3: 37%
- 2/3 o más:
50%
- Cláusulas
pétreas: 8%
- Plebiscito:
20%



Ejemplos de constituciones flexibles

- Australia
- Ghana (requiere además del 75% de votos en plebiscito)
- Irlanda
- Suiza

Constitución de Australia

128. MODALIDAD DE ALTERACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

La presente Constitución no podrá ser modificada salvo de la siguiente manera:

La ley propuesta para su modificación debe aprobarse por **mayoría absoluta de cada Cámara del Parlamento, y no menos de dos ni más de seis meses después de su aprobación por ambas Cámaras, la ley propuesta se presentará en cada Estado y Territorio** a los electores que reúnan los requisitos para votar por el elección de los miembros de la Cámara de Representantes.

Pero si alguna de las dos Cámara aprueba por mayoría absoluta alguna de esas propuestas de ley, y la otra Cámara la rechaza o no la aprueba, o la aprueba con cualquier enmienda a la que la primera Asamblea no esté de acuerdo, y si después de un intervalo de tres meses la primera Asamblea mencionada en la misma sesión o en la siguiente sesión de nuevo aprueba la ley propuesta por mayoría absoluta, con o sin ninguna enmienda que haya sido hecha o acordada por la otra Cámara, y esa otra Cámara rechaza o no la apruebe o la apruebe con cualquier enmienda a la que no esté de acuerdo la primera Cámara mencionada, el Gobernador General podrá someter la ley propuesta como propuesta por última vez por la primera Cámara mencionada, ya sea con o sin enmiendas acordadas posteriormente por ambas Cámaras, a los electores de cada Estado y Territorio con derecho a votar a favor de la elección de la Cámara de Representantes.

Cuando se presente un proyecto de ley a los electores, la votación se efectuará de la manera que determine el Parlamento. Sin embargo, hasta que la calificación de electores de los miembros de la Cámara de Representantes se haga uniforme en todo el Commonwealth, sólo la mitad de los electores que voten a favor y en contra de la ley propuesta serán contados en cualquier Estado en el que prevalezca el sufragio de los adultos.

Y si en la mayoría de los Estados la mayoría de los electores votantes aprueba la ley propuesta, y si la mayoría de todos los electores votantes también aprueba la ley propuesta, ésta será presentada al Gobernador General para el asentimiento de la Reina.

Ninguna alteración que disminuya la representación proporcional de ningún Estado en cualquiera de las cámaras del Parlamento, ni el número mínimo de representantes de un Estado en la Cámara de Representantes, ni que aumente, disminuya o altere de otro modo los límites del Estado, ni afecte de ninguna manera a las disposiciones de la Constitución en relación con ella, pasará a ser ley a menos que la mayoría de los electores que voten en ese Estado apruebe la ley propuesta.

En este artículo, Territorio se entiende todo territorio a que se hace referencia en el artículo ciento veintidós de la Constitución respecto del cual existe una ley que permita su representación en la Cámara de Representantes.

Constitución Francesa

ARTÍCULO 89

La iniciativa de la reforma de la Constitución corresponde **conjuntamente al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro y a los miembros del Parlamento.**

El proyecto o proposición de reforma deberán ser examinados en las condiciones de plazo fijadas en el tercer párrafo del artículo 42, y votados por ambas Cámaras en términos idénticos. **La reforma será definitiva después de ser aprobada por referéndum.**

No obstante, **el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso;** en este caso, el proyecto de reforma sólo quedará aprobado si obtuviere mayoría de **tres quintos de los votos emitidos.** La Mesa del Congreso será la de la Asamblea Nacional.

No podrá iniciarse ni proseguirse ningún procedimiento de reforma mientras sufra menoscabo la integridad del territorio.

No podrá la forma republicana de gobierno ser objeto de reforma.

Constitución de Italia

ART 138

Las leyes de revisión de la Constitución y demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada una de las Cámaras en **dos votaciones sucesivas con un intervalo entre ellas de al menos tres meses, y se aprobarán por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara** en la segunda votación.

Dichas leyes serán sometidas a referéndum popular dentro de los tres meses siguientes a su publicación cuando así lo solicite una quinta parte de los miembros de una Cámara o quinientos mil electores o cinco Consejos Regionales. La ley sometida a referéndum no se promulgará si no es aprobada por la mayoría de los votos válidos.

No habrá lugar a referéndum si la ley se aprueba en la segunda votación de cada una de las Cámaras por una **mayoría de dos tercios** de sus respectivos componentes.

Constitución de Suecia

ART. 14

La ley fundamental se promulga mediante **dos decisiones de idéntica redacción**. Con la primera decisión, la propuesta de promulgación de la ley fundamental queda en suspenso. **La segunda decisión no podrá tomarse hasta que se hayan celebrado elecciones para el Riksdag en todo el Reino después de la primera decisión, y se haya reunido el recién elegido Riksdag.** Transcurrirán al menos nueve meses entre la primera presentación del asunto a la Cámara del Riksdag y la fecha de la elección, a menos que el Comité Constitucional conceda una excepción. Dicha decisión se adoptará a más tardar en la fase de comisión, y al menos cinco sextas partes de los miembros deben votar a favor de la decisión.

ART. 16

Se celebrará un referéndum sobre una propuesta relativa a la ley fundamental que se suspenda en una elección, previa moción a tal efecto presentada por al menos una décima parte de los miembros, **siempre que al menos un tercio de los miembros voten a favor de la moción.** Dicha moción debe presentarse en un plazo de quince días a partir de la fecha en que el Riksdag aprobó la propuesta para dejar en suspenso. La moción no se remitirá para su preparación en comisión. El referéndum se celebrará simultáneamente con la elección a que se refiere el artículo 14.

En el referéndum, todos los que tienen derecho a votar en las elecciones tienen derecho a declarar si aceptan o no la propuesta de ley fundamental que se mantiene en suspenso. La propuesta se rechaza si la mayoría de los participantes en el referéndum votan en contra y si el número de los que votan en contra supera la mitad del número de los que registraron un voto válido en las elecciones. En otros casos, la propuesta se presenta al Riksdag para su examen final.

Constitución de Suiza

- ARTÍCULO 139. INICIATIVA POPULAR SOLICITANDO UNA REVISIÓN PARCIAL DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN TÉRMINOS ESPECÍFICOS

1. En un plazo de 18 meses a partir de la publicación oficial de su iniciativa, las 100.000 personas con derecho a votar podrán solicitar una revisión parcial de la Constitución Federal.

2. Una iniciativa popular para la revisión parcial de la Constitución Federal puede adoptar la forma de una propuesta general o de un proyecto específico de las disposiciones propuestas.

3. Si la iniciativa no cumple con los requisitos de coherencia de forma y de materia, o si infringe las disposiciones imperativas del derecho internacional, la Asamblea Federal declarará su nulidad total o parcial.

4. Si la Asamblea Federal está de acuerdo con una iniciativa en forma de propuesta general, **redactará la revisión parcial sobre la base de la iniciativa y la someterá a votación del Pueblo y de los cantones.** Si la Asamblea Federal rechaza la iniciativa, la someterá a votación del Pueblo; el Pueblo decidirá si la iniciativa debe adoptarse. Si votan a favor, la Asamblea Federal redactará el proyecto de ley correspondiente.

5. Una iniciativa en forma de proyecto específico se someterá a votación del Pueblo y de los cantones. La Asamblea Federal recomendará si la iniciativa debe adoptarse o rechazarse. Podrá presentar una contrapropuesta a la iniciativa.

Constitución de Austria

- ART 44

1. Las leyes constitucionales o disposiciones constitucionales contenidas en leyes simples sólo pueden ser aprobadas por el Consejo Nacional en presencia de al menos la mitad de los miembros y **por mayoría de dos tercios de los votos emitidos**; se especificarán explícitamente como tales («ley constitucional», «disposición constitucional»).

2. **Las leyes constitucionales o las disposiciones constitucionales contenidas en leyes simples que limitan la competencia de los Laender en legislación o ejecución requieren además la aprobación del Consejo Federal**, que debe impartir en presencia de al menos la mitad de los miembros y por mayoría de dos tercios de los votos emitidos .

3. Toda revisión total de la Constitución Federal se someterá al referéndum del pueblo federal, una vez concluido el procedimiento previsto en el artículo 42 supra, pero antes de su autenticación por el Presidente Federal, mientras que **cualquier revisión parcial lo exige sólo si un tercio de los miembros de la El Consejo o el Consejo Federal así lo exige**.

Constitución de España

ARTÍCULO 166

La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87.

ARTÍCULO 167

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una **mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras**. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.
2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

ARTÍCULO 168

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, **se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.**
2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.
3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Conclusión sobre rigidez

Chile, actualmente, tiene índices dentro del promedio.

La rigidez constitucional resulta importante en el constitucionalismo, y no se limita al quórum.

OPINIÓN: Las propuestas sometidas por la Comisión rebajan los estándares de rigidez necesarios.

2. Ventajas y desventajas de la democracia semidirecta

- Mecanismos de democracia desde las autoridades vs. mecanismos desde el pueblo.
 - **“Desde arriba”**:
 - Manejo de partidos políticos y poderes constituidos.
 - Pregunta : ¿Aprueba usted que....? Ejemplo del Brexit: no pueden ser inductivas
 - Sirven para ratificar decisiones de instituciones representativas, pero no siempre son necesarias: peligro de rigidizar en extremo cualquier reforma menor.
 - **“Desde abajo”**:
 - Menor posibilidad de manipulación de las élites
 - Requieren control y ratificación de los poderes constituidos: equilibrio de la democracia representativa con semidirecta.

Reforma vs. Revisión Constitucional

- Un 19% de las constituciones disponen de mecanismos de revisión constitucional.
- La revisión generalmente a cargo de poderes constituidos.
- La propuesta de la Comisión establece un quórum menor que los 2/3 para nueva constitución. La iniciativa popular no cuenta con mecanismos de aprobación de los poderes constituidos.
- **OPINIÓN:** Puede establecerse un análisis periódico en los poderes constituidos.

Conclusiones generales

1. Rebajar la rigidez constitucional implica desproteger a la Constitución.
2. El quórum de 2/3 debiera mantenerse como estándar, con cláusulas pétreas, como prohibición de retroceder en materia de DDHH.
3. Los plebiscitos no son la panacea para la democracia del S. XXI, especialmente los convocados “desde arriba”. Los “desde abajo” (iniciativa popular) requieren de participación del poder constituido (2/3). Plebiscitar todo rigidiza en extremo.
4. Revisión constitucional es buena como análisis, pero no puede ser automático.

¡Muchas gracias!

Sebastián Zárate Rojas

Doctor en Derecho Constitucional (U. de Bristol, Inglaterra)

Profesor de Derecho Constitucional, U. Autónoma de Chile

Últimos comentarios sobre Corte Constitucional

1. Si no se constitucionalizan los ministros suplentes, se sugiere indicar que en caso de **empate** (que igual puede ocurrir), se presumirá constitucionalidad de la disposición.
2. Las indicaciones que proponen eliminar los **votos de minoría** desmejoran la posibilidad de evolución y mejoramiento de criterios jurisprudenciales.