

## Minuta

Javier Couso Salas,  
Profesor Titular de Derecho Constitucional (Universidad Diego Portales, Chile)  
Catedrático en Tendencias Globales del Constitucionalismo (Universidad de Utrecht, Países Bajos).

I.

De acuerdo al art. 77, letra a), del Reglamento de la Convención Constitucional, la primera función de la Comisión de Armonización es el “Velar por la concordancia y coherencia de las normas constitucionales aprobadas por el Pleno”. Esto se encuentra complementado por la letra b), del mencionado artículo, que señala que es también función de la Comisión el “Elaborar informes sobre posibles incongruencias en las normas constitucionales aprobadas para estructurar la constitución”.

En caso de detectarse una inconsistencia en el texto aprobado por el Pleno, la letra c) del art. 77 prescribe que la Comisión de Armonización debe “Incluir, en sus Informes, una propuesta o recomendación dirigida a superar la inconsistencia detectada”, añadiendo a continuación que “En ningún caso la Comisión de Armonización podrá alterar, modificar o reemplazar una norma constitucional aprobada”, cláusula que es inmediatamente complementada por otra que dispone que “Asimismo, en cumplimiento de esta función, la Comisión deberá respetar los principios rectores y normas generales del presente Reglamento.”

Por otra parte, cuando se analizan los ‘Principios Rectores’ del Reglamento mencionados recién, destaca el consignado en el art. 3, letra ñ), que establece el ‘Principio de Coherencia’ “Coherencia: Los distintos preceptos contenidos en este Reglamento, así como los procedimientos y actuaciones que aquí se establecen, siempre serán interpretados de un modo que fomente y favorezca la coherencia de la propuesta final del texto constitucional (...)”

Me he tomado el trabajo de transcribir las normas reglamentarias mencionadas más arriba, puesto que éstas fijan los objetivos, funciones y límites de la Comisión de Armonización, así como los criterios con que deben interpretarse las normas que la regulan. Sintetizando al máximo, las normas reglamentarias mencionadas encargan a vuestra Comisión una labor de la más alta importancia, esto es, el velar porque la propuesta final de texto constitucional que presenten al país sea uno coherente, consistente y congruente, características especialmente relevantes cuando se trata de la que se convertirá, eventualmente, en la ley suprema del Estado de Chile.

En este punto, cabe recordar que, para el Diccionario de la lengua española, los términos ‘*incoherencia*’ e ‘*incongruencia*’ son sinónimos, puesto que ambos significan “*una cosa que contradice a otra, o no guarda con ella una relación lógica*”. Por otra parte, cabe consignar que, de acuerdo al referido diccionario, la voz “*inconsistencia*”, es también un sinónimo de los anteriores, puesto que en la acepción pertinente de la misma es definida como “*cualidad de lo que es estable, coherente (...)*”.

Así las cosas, se aquilata la importancia de la misión que la Convención ha entregado a la Comisión de Armonización, ya que la ciudadanía se merece una Constitución que no sea contradictoria.

II.

a.- De entre las contradicciones que se detectan en el borrador de texto de nueva Constitución quisiera referirme a una que, a mi juicio, exhibe una cierta prioridad lexicográfica (para utilizar la terminología de John Rawls) respecto de las demás. Me refiero a la contradicción existente entre uno de los más importantes principios constitucionales consagrados en el texto, el de ‘Supremacía Constitucional’, y el art. 76 (en el título sobre ‘Reforma Constitucional’).

Como expondré a continuación, la incoherencia entre el crucial principio constitucional referido, y el artículo señalado es de la mayor gravedad, por lo que a mi juicio es deber de esta Comisión, de acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento de la Convención, el incluir en su Informe una propuesta o recomendación dirigida a superar la inconsistencia detectada.

b.- Como se sabe, en la carta constitucional actualmente vigente no se consagra explícitamente el principio de ‘supremacía constitucional’, aunque éste puede considerarse implícitamente reconocido por el hecho de que la Constitución de 1980 incluye dos elementos asociados a este principio, a saber, la *rigidez constitucional* y la existencia de *órganos a los cuales se encarga velar por la supremacía* de las normas constitucionales respecto de las leyes (y otras normas de jerarquía inferior).

Contrastando con la carta vigente, el proyecto de texto constitucional bajo análisis reconoce explícita y solemnemente el ‘Principio de Supremacía Constitucional’ en el artículo 15 del capítulo de ‘*Principios Constitucionales*’ que, en lo pertinente, dispone que “*Chile es un Estado fundado en el principio de la supremacía constitucional*”.

En este punto, cabe preguntarse por el significado del principio de supremacía constitucional. Como suele ocurrir con los conceptos del derecho público, existen diferentes

concepciones del mismo, pero la literatura más autorizada (Joseph Raz, 1998) establece que éste “significa que la ley ordinaria que esté en conflicto con la Constitución es inválida o inaplicable (porque) la Constitución es la ley superior”<sup>1</sup>, motivo por el cual “las reformas constitucionales son más difíciles de aprobar que en el caso de la legislación común (la Constitución está firmemente afianzada)”.<sup>2</sup>

Como se puede advertir, para Raz (así como para tantos otros autores que no da el tiempo para analizar en esta instancia) una consecuencia natural –y crucial– del principio de supremacía de la Constitución es que la reforma a la misma sea “más difícil de aprobar” que la legislación común, noción por lo demás auto-evidente, si se acepta que la Constitución, más allá de su carácter de carta política es, simultáneamente, la cúspide del sistema jurídico, esto es, el fundamento de la validez de la legislación común, lo que justifica su carácter “supra-legal” (Aragón, 1986).<sup>3</sup>

c.- Una vez hecha esta –necesariamente sumaria– revisión del concepto e implicancias de la consagración en el texto aprobado por el Pleno del ‘Principio de Supremacía Constitucional’, cabe analizar la incongruencia del artículo 76 del Título de Reforma Constitucional con el anterior. En efecto, la norma señalada dispone lo siguiente:

*“Artículo 76.- Los proyectos de reforma a la Constitución podrán ser iniciados por mensaje presidencial, moción de diputadas y diputados o representantes regionales, o por iniciativa popular. Los proyectos de reforma constitucional iniciados por las y los ciudadanos deberán contar con el patrocinio en los términos señalados en esta Constitución. Todo proyecto de reforma constitucional deberá señalar expresamente de qué forma se agrega, modifica, reemplaza o deroga una norma de la Constitución. En lo no previsto en este Título, serán aplicables a la tramitación de los proyectos de reforma constitucional, las disposiciones que regulan el procedimiento de formación de la ley, debiendo respetarse siempre el quórum señalado en los incisos anteriores.”*

Como puede advertirse –y sin perjuicio de que en otras normas del texto aprobado por el Pleno se establece un quórum agravado para aprobar algunas enmiendas a la Constitución— en el Título que trata la reforma a la Constitución no se establece un quórum más elevado para enmiendas a la misma que el que se establece para modificar una ley común, más allá de la referencia al “quórum señalado en los incisos anteriores” (los que no aparece en el art. 76 transcrito). Sin perjuicio que ésta última anomalía podría argumentarse representa una incoherencia o inconsistencia que debe ser detectada y objeto de una

---

<sup>1</sup> Véase Joseph Raz, “On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some Preliminaries”, en Alexander, ed., *Constitutionalism. Philosophical Foundations* (Cambridge University Press, 1998), pág. 153. Traducción del autor.

<sup>2</sup> “*Entrenched*” es el vocablo en inglés que emplea Raz. *Ibid.*, pág. 153.

<sup>3</sup> Véase Manuel Aragón. “Sobre las nociones de supremacía y supralegalidad constitucional”. *Revista de Estudios Políticos*, 1986, N° 50, p. 9-30.

propuesta o recomendación al Pleno dirigida a superarla, a mi juicio, la más importante incongruencia es la contradicción entre, por una parte, el 'Principio de Supremacía Constitucional' y, por la otra, la inexistencia de un quórum general de reforma constitucional que sea más difícil de aprobar que el establecido para la legislación común.

En efecto, si se aquilata la importancia de la solemne adopción de un principio tan central como lo es el de Supremacía de la Constitución (y su correlato, el carácter '*supra-legal*' que debe tener la misma para cumplir con su rol de cúspide de la pirámide normativa y, por tanto, fundamento de validez de las leyes), es absolutamente incongruente que en el título del texto aprobado por el Pleno que trata de la reforma de la Constitución, algo tan central como el quórum general para aprobar enmiendas constitucionales, no se encuentre consignado.

Por lo dicho, parece claro que la Comisión de Armonización debe consignar la incoherencia entre un principio de tanta envergadura como el de Supremacía de la Constitución y un artículo del borrador (el 76) que en los hechos lo contradice, al dejar buena parte del texto constitucional sin un quórum de reforma a la altura de su naturaleza de ley fundamental.

En este sentido, se sugiere a la Comisión recomendar al Pleno de la Convención Constitucional la adopción de, por ejemplo, un quórum agravado de la mayoría en ejercicio del Congreso de Diputadas y Diputados y de la Cámara de las Regiones como regla general para aprobar reformas a la Constitución.