

El Nuevo Proceso Constitucional

Síntesis Explicativa y Cronograma Visual

FARO EN DEBATE
Número 03 | Enero

Fernanda García G.

Abogado - LL.M. University of London
Subdirectora Ejecutiva Faro UDD
f.garcia01@udd.cl

John Henriquez Oyarzo

Abogado
Coordinador Proyecto Constitucional Faro UDD
john.enriquez@udd.cl

Contacto

Av. Plaza 680, Edificio H.
Enlace: faro.udd.cl

Esta semana ha comenzado a bosquejarse el rostro que tomará el nuevo proceso constituyente: si al “Acuerdo por Chile” le siguió la reciente entrada en vigencia de la ley N° 21.533, que modifica la Constitución vigente y establece el procedimiento para la elaboración de una nueva Constitución para Chile, esta semana el Congreso Nacional aprobó el reglamento de funcionamiento de los órganos que participarán del nuevo proceso constitucional y eligió a los miembros de la Comisión Experta y del Comité Técnico de Admisibilidad.

Estos hitos ameritan una consideración detenida que contribuya a dilucidar sus elementos subyacentes y explicar la importancia que revisten. Para ello, la siguiente edición comprende una mirada amplia respecto no solo del itinerario constitucional dentro del cual se enmarcan, sino también un aterrizaje respecto de la función que ejercerán los distintos actores que orbitarán en torno a él: ¿qué rol les corresponderá ejercer a cada uno? ¿cuáles serán sus contrapesos y de qué manera dialogarán y se comunicarán entre ellos? ¿comprende la presencia de expertos una garantía de éxito de cara a este nuevo proceso?

Dicho ejercicio –tanto conceptual como gráfico- se complementa con una reflexión y una propuesta de mirada frente a los acontecimientos ocurridos durante esta semana: un intento y aporte por sopesarlos y dimensionar su alcance, al tiempo que advertir los riesgos, desafíos, garantías y problemáticas que entrañan.

Pedro Villarino F.
Editor Faro en Debate



faro_udd



@faro_udd



faro udd



faro@udd.cl

EL NUEVO PROCESO CONSTITUCIONAL

SINTESIS EXPLICATIVA

(PARTE I)

Por John Henríquez O.

I. Introducción

El pasado 17 de enero se publicó en el Diario Oficial la ley N° 21.533 (en adelante, “la ley”), que modifica la Constitución Política de la República (en adelante, “CPR”) con el objeto de establecer un procedimiento para la elaboración y aprobación de una nueva Constitución Política de la República.

De esta forma, y en menos de un mes de debate legislativo, se logró canalizar institucionalmente el “Acuerdo por Chile”, quedando estipuladas al amparo de la ley las “Bases Constitucionales”, los órganos que tendrán participación en el nuevo proceso constitucional, la existencia de un plebiscito ratificador o de “salida”, y en general, se definieron los caracteres más sustantivos del itinerario constitucional.

Los órganos que participarán en el nuevo proceso constitucional

En el nuevo proceso constitucional participarán tres órganos creados por la ley: el Consejo Constitucional, la Comisión Experta y el Comité Técnico de Admisibilidad.

El trabajo que realicen estos órganos se regirá por lo señalado en la CPR y por su reglamento de funcionamiento, el que, tras ser propuesto por una comisión Bicameral del Congreso, fue

aprobado esta semana por la Sala de ambas Cámaras.

Estos órganos se disolverán, de pleno derecho, una vez aprobada la propuesta de nueva Constitución o vencido el plazo de 5 meses contado desde la instalación del Consejo Constitucional.

Consejo Constitucional

El único objeto que le corresponderá a este órgano será discutir y aprobar una propuesta de texto de una nueva Constitución.

Se compondrá de 50 personas, con integración paritaria, las que se elegirán por votación popular, con sufragio obligatorio, el **7 de mayo de 2023**.

En cuanto a las exigencias o requisitos, solo se exigirá a los candidatos a consejeros que tengan la calidad de ciudadano con derecho a sufragio. Por otra parte, y con el objetivo de brindar mayor representatividad a las regiones, serán electos conforme a las normas que rigen la elección de senadores (circunscripciones senatoriales), sin perjuicio de reglas especiales contempladas en la ley, como las que regulan la elección de escaños indígenas supra numerarios de acuerdo a la participación válida del padrón indígena¹.

El Consejo comenzará a sesionar el 7 de junio de 2023 y tendrá un plazo de 5 meses para aprobar una propuesta de nueva Constitución, es decir, hasta el 7 de noviembre de 2023.

Comisión Experta

Este órgano estará “conformado por 24 personas de indiscutible trayectoria profesional, técnica y/o académica, de composición paritaria,

¹ La determinación del número de escaños supra numerarios se determinará en base a las reglas contenidas en el artículo 144 de la CPR.

elegidos 12 por la Cámara de Diputados y Diputadas y 12 por el Senado, en proporción a la representación de las distintas fuerzas políticas y aprobada por 4/7 de los miembros en ejercicio de las respectivas Cámaras (89 diputados y 29 senadores)”². Respecto a la Comisión Experta, se deben tener presente, entre otras, las siguientes consideraciones:

- a. Esta deberá proponer al Consejo Constitucional un anteproyecto que servirá de base para la discusión y redacción del nuevo texto constitucional.
- b. Una vez que el Consejo Constitucional comience a trabajar, la Comisión Experta también tendrá incidencia, ya que se incorporará al Consejo, pudiendo sus integrantes hacer uso de la palabra en todas las instancias. Por otra parte, una vez evacuada la propuesta de nueva Constitución por parte del Consejo Constitucional, le corresponde entregar un informe sobre la misma a dicho órgano, pudiendo en él formular observaciones y mejoras.
- c. Por último, y en caso de haber propuestas de normas que no hubieren sido aprobadas (es decir, aquellas propuestas que no alcanzaron el quórum de tres quintos de los miembros en ejercicio del Consejo) pero tampoco rechazadas (es decir, que no fueron votadas en contra por al menos dos tercios de los miembros en ejercicio del Consejo), le corresponderá a una Comisión Mixta, integrada por doce personas, entre expertos y consejeros, resolverlas.

En cuanto a las aptitudes requeridas para ser integrantes de esta Comisión, es necesario ser ciudadano con derecho a sufragio, contar con un título universitario o grado académico de, a lo

menos, 8 semestres y acreditar una experiencia profesional, técnica y/o académica no inferior a 10 años, sea en el sector público o privado.

Durante esta semana fueron ratificados los expertos de ambas cámaras, resultando electas las siguientes personas: Catalina Salem, Carlos Frontaura, Natalia González, Juan José Ossa, Domingo Lovera, Antonia Rivas, Verónica Undurraga, Alexis Cortés, Paz Anastasiadis, Marcela Peredo, Flavio Quezada, Gabriel Osorio, Catalina Lagos, Leslie Sánchez, Alejandra Krauss, Magaly Fuenzalida, Francisco Soto, Sebastián Soto, Bettina Horst, Hernán Larraín, Teodoro Ribera, Katherine Martorell, Jaime Arancibia y Máximo Pavez.

La Comisión comenzará a sesionar el 6 de marzo de 2023 y tendrá un plazo de tres meses para despachar el anteproyecto de nueva Constitución, es decir, hasta 6 de junio de 2023.

Comité Técnico de Admisibilidad

Corresponderá al Comité Técnico de Admisibilidad resolver los requerimientos que se interpongan contra aquellas propuestas de normas aprobadas por la comisión o plenario del Consejo Constitucional, o de la Comisión Experta, que contravengan las bases institucionales y fundamentales.

Esta instancia, integrada bajo paridad, estará compuesta por 14 personas, quienes serán propuestas por la Cámara de Diputados y ratificadas por el Senado, con un quorum de 4/7 de sus miembros en ejercicio. Sus integrantes percibirán una retribución de 10 UTM por sesión celebrada, con un tope de 30 UTM mensual.

² Fundamentos del Proyecto que modifica la Carta Fundamental con el objeto de establecer un procedimiento para la elaboración y aprobación de

una nueva Constitución Política de la República (Boletín Nº 15614-07, refundido con el Boletín Nº 15615-07).

En cuanto a las exigencias para conformarla, se estipularon como requisitos el ser ciudadano con derecho a sufragio, tener título de abogado con al menos 12 años de experiencia en el sector público y privado, y acreditar una destacada trayectoria judicial, profesional y/o académica. El Comité se instalará el **6 de marzo de 2023**.

Junto con los miembros de la Comisión Experta, esta semana se conocieron los nombres de quienes integrarán el Comité de Admisibilidad, siendo electas las siguientes personas: Marisol Peña, Víctor Manuel Avilés, Héctor Mery, Cecilia Flores, Ana María García, Josefina Soto, Enrique García, Juan Carlos Ferrada, Estefanía Esparza, Claudio Grossman, Julia Urquieta, Marcos Contreras, Tomás Jordán y Viviana Ponce de León.

II. Las bases institucionales y fundamentales

La propuesta de nueva Constitución que se someterá a plebiscito deberá contemplar las bases institucionales y fundamentales definidas en la ley. Estas son:

- 1.- Chile es una República democrática, cuya soberanía reside en el pueblo.
- 2.- El Estado de Chile es unitario y descentralizado.
- 3.- La soberanía tiene como límite la dignidad de la persona humana y los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado de Chile y que se encuentren vigentes. La Constitución consagrará que el terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos.
- 4.- La Constitución reconoce a los pueblos indígenas como parte de la nación chilena, que es una e indivisible. El Estado respetará y promoverá sus derechos y culturas.

5.- Chile es un Estado social y democrático de derecho, cuya finalidad es promover el bien común; que reconoce derechos y libertades fundamentales, y que promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal y a través de instituciones estatales y privadas.

6.- Los emblemas nacionales de Chile son la bandera, el escudo y el himno nacional.

7.- Chile tiene tres poderes separados e independientes entre sí:

a) Poder Ejecutivo, con un jefe de Gobierno con iniciativa exclusiva en la presentación de proyectos de ley que incidan directamente en el gasto público.

b) Poder Judicial, con unidad jurisdiccional y con pleno respeto de las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas.

c) Poder Legislativo bicameral, compuesto por un Senado y una Cámara de Diputados y Diputadas, sin perjuicio de sus atribuciones y competencias en particular.

8.- Chile consagra constitucionalmente, entre otros, los siguientes órganos autónomos: Banco Central, Justicia Electoral, Ministerio Público y Contraloría General de la República.

9.- Chile protege y garantiza derechos y libertades fundamentales como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley, el derecho de propiedad en sus diversas manifestaciones, la libertad de conciencia y de culto, el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, la libertad de enseñanza y el derecho-deber preferente de las familias de escoger la educación de sus hijos, entre otros.

10.- Chile consagra constitucionalmente con subordinación al poder civil la existencia de las

Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad, con mención expresa de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones de Chile.

11.- La Constitución consagra, a lo menos, cuatro estados de excepción constitucional: de asamblea, de sitio, de catástrofe y de emergencia.

12.- Chile se compromete constitucionalmente al cuidado y la conservación de la naturaleza y su biodiversidad.

III. Plebiscito

Comunicada al Presidente de la República la propuesta de texto constitucional aprobada por el Consejo Constitucional, éste deberá convocar dentro de los 3 días siguientes a un plebiscito nacional constitucional, con sufragio obligatorio, para que el electorado se pronuncie sobre la propuesta.

La cédula electoral contendrá la siguiente pregunta, "¿Está usted a favor o en contra del texto de Nueva Constitución?". Bajo la cuestión planteada habrá dos opciones: "A favor", y "En contra".

El plebiscito se celebrará el 17 de diciembre de 2023.

IV. Vacíos y nudos en la ley N° 21.533

A continuación, plantearemos algunas observaciones a la ley.

1.- **Renuncia o cese en el cargo de un consejero.** El inciso final del art. 149 de la CPR señala expresamente que el integrante del Consejo Constitucional que ha cesado o renunciado no será reemplazado, sin embargo, la misma

³ A estos dos factores, debe sumarse el establecimiento de las denominadas Bases Institucionales, las cuales -aprendiendo de la experiencia de la fallida Convención Constitucional-

disposición en su inciso primero dispone que a los integrantes del Consejo Constitucional les será aplicable el mecanismo de reemplazo en caso de vacancia de diputado o senador (art. 51 incisos y ss. de la CPR).

2.- **Cese o renuncia de un árbitro.** En el caso de cesación o renuncia al cargo de integrante del Comité Técnico de Admisibilidad, la ley no dispuso expresamente si dicho integrante será reemplazado o no, como si lo hizo en el caso de los miembros del Consejo Constitucional y la Comisión Experta (art. 148 y 149 CPR).

3.- **Informe final Comisión Experta.** En relación con el procedimiento para elaborar una nueva propuesta constitucional, la ley no dispuso un plazo para la emisión del informe de la Comisión Experta acerca del texto aprobado por el Consejo Constitucional.

4.- **Rechazo en el plebiscito de salida.** La ley omite el efecto jurídico de la eventual votación en contra de la propuesta en el plebiscito.

V. Reflexiones finales

Durante esta semana, el Congreso Nacional aprobó el reglamento de funcionamiento de los órganos que participarán del nuevo proceso constitucional y eligió a los miembros de la Comisión Experta y del Comité Técnico de Admisibilidad. De esta manera, el nuevo proceso constitucional comienza ya a tomar forma. La importancia que revisten va más allá del simbolismo que adoptan en el marco de este nuevo proceso, sino también en función del fallido proceso anterior, ya que se presentan como factores diferenciadores de este³.

pretenden evitar que se impulsen ideas refundacionales y habilitan -al menos en teoría- un debate compatible con nuestra historia y tradición constitucional.

En primer lugar, cabe **destacar que el reglamento de funcionamiento fue elaborado por un órgano distinto de aquel(los) que será(n) regulado(s): no fue sino el Congreso Nacional quien, en un periodo acotado de tiempo, se abocó a su redacción**, marcando una diferencia con la ex Convención Constitucional, que hasta cierto punto se *autorreguló* en su funcionamiento. Esto, explicaría, en alguna medida, algunas desprolijidades cometidas durante su funcionamiento⁴.

¿Supone esto que el funcionamiento de estos nuevos órganos estará exento de trabas o fallas? No necesariamente, más aún si consideramos que se tratará de tres instituciones que estarán ejerciendo sus atribuciones simultáneamente en un periodo breve de tiempo. No obstante, su transgresión supondría una vulneración a una potestad radicada en un poder del Estado distinto, como lo es el Poder Legislativo, lo que no es baladí, además de una amenaza al éxito del proceso mismo.

Por otra parte, a este hecho subyace otro, y que dice relación con la **legitimidad institucional del Congreso Nacional para tomar parte de este nuevo proceso**. Si bien la referida legitimidad había sido objeto de debate, el hecho de que -finalmente- se le haya facultado a una comisión integrada por parlamentarios electos tanto la redacción del reglamento como la ratificación de los miembros de dos de los tres órganos que participarán de la redacción de una nueva propuesta constitucional constituye, en último término, una reivindicación de la democracia representativa y de la validez -y autoridad- de la que está revestido en cuanto poder del Estado para abocarse a aquello que le compete

inherentemente, como lo es concurrir a la formación de las leyes.

Asimismo, **la existencia de las propias bases institucionales y fundamentales son destacables como elemento diferenciador respecto del proceso anterior**. Si bien en dicho proceso se estableció que la propuesta constitucional debía respetar al carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales vigentes, dichos límites resultaron insuficientes frente a la arremetida refundacional de sectores importantes de la Convención, lo que exigió al diseño del nuevo proceso ampliar dichos bordes.

Con todo, si bien parte importante de las referidas bases están contempladas en la Carta Fundamental vigente, existen dudas sobre el alcance y contenido de otras, de tal manera que habrá que observar su desarrollo efectivo en el curso del nuevo proceso, para reflexionar debidamente en torno a estas.

Por último, es valioso remarcar el rol de los expertos en este proceso. A través de la Comisión Experta se dio cauce a uno de los puntos más controversiales suscitados post plebiscito de salida: **la necesidad de contar con técnicos o expertos que acompañen el debate constitucional, velando por un proceso responsable y respetuoso de las bases institucionales acordadas**.

Sin embargo, no debe estimarse como garantía de éxito la mera presencia de este nuevo órgano. Más que mal, la Convención Constitucional también contó con asesores contratados como expertos. Y si bien en un

⁴ Tales como la votación de propuestas que ya habían sido rechazadas por el Pleno de dicha instancia.

principio se ideó una Secretaría Técnica “que proveyera asesoría de un modo centralizado y abierto a todos los integrantes de la Convención Constitucional”, este modelo terminó siendo substituido por uno “descentralizado, atomizado e individual”⁵.

En la práctica, cada convencional contrató a sus propios asesores, incorporándose el conocimiento técnico de manera subjetiva. Esto habría hecho “muy difícil escrutar públicamente la idoneidad de los asesores y dificultó la construcción de un horizonte de sentido más o menos común en la deliberación constituyente”⁶.

Así, el resultado terminó distanciándose cada vez más de la idea original; ya que, en lugar de haberse propendido al fortalecimiento de un mecanismo centralizado, transversal y abierto a cada uno de los convencionales por igual – objetivo que bien pudo haberse logrado por medio de la Secretaría Técnica-, se constató un aumento expansivo del número de asesores contratados por los mismos convencionales. Solo a modo de referencia, “en enero de 2022 se contrataron 360, lo que daba un promedio de 2,3 asesores por convencional. En junio del mismo año, el último de funcionamiento pleno de la Convención Constitucional, se contrataron 816, es decir, 5,3 asesores por convencional. Y llama la atención el hecho de que durante julio de 2022, un mes durante el cual buena parte del cual la Convención Constitucional no funcionó (se disolvió de pleno de derecho a partir del día 4), se

contrataron 908 asesores, esto es, 5,9 asesores por convencional”⁷.

Esto plantea una interrogante cuya respuesta es oportuna de cara al debate actual: y es si el mecanismo diseñado por el Acuerdo por Chile impedirá que se generen los mismos problemas que tuvo la Convención Constitucional.

Es destacable el logro suscitado en esta materia, por cuanto brinda una esperanza razonable de cara a este nuevo proceso que comienza. Es por ello que debe velarse porque se generen mecanismos que eviten los errores ya cometidos. Y en esto, atendida la naturaleza del proceso, el compromiso de los actores y partidos políticos es fundamental.

Cabe esperar que, como instancia, la Comisión Experta se configure como un espacio donde las distintas miradas técnicas puedan entretejer puentes y aunar esfuerzos en pos de una lengua común y una trayectoria u horizonte de sentido compartido. Más allá de la ayuda que entreguen al Consejo Constitucional, el esfuerzo – especialmente desde el comienzo- debe ser ese. De lo contrario, poco o nada servirá contar con esta instancia de apoyo, y se correrá el riesgo de tropezar con la misma piedra con la que tropezó la Convención Constitucional: una diversidad aislada que es esmeró más por replicar su identidad que por encontrar un lenguaje compartido.

⁵ L. Sierra. Los “expertos en la Convención Constitucional”. Lecciones para un posible nuevo órgano constituyente, 2.

⁶ L. Sierra, Op. Cit., 3.

⁷ L. Sierra, Op. Cit., 9.

