



ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA UN NUEVO PROCESO CONSTITUYENTE

Autor: Pablo Rodríguez N. Cientista Político.

Recientemente se presentó un proyecto de reforma constitucional para habilitar un nuevo proceso constituyente, producto del acuerdo político logrado por diversas fuerzas políticas en el Congreso. De aprobarse la reforma existirá un Consejo Constitucional, una Comisión Experta y un Comité Técnico de Admisibilidad. De acuerdo con las fechas previstas, en enero de 2024 debería haber un plebiscito de salida para que la ciudadanía decida si está a favor o en contra del nuevo texto constitucional.

INTRODUCCIÓN

El 12 de diciembre pasado, y luego de más de tres meses de conversaciones y búsqueda de puntos en común entre las diferentes fuerzas políticas, se firmó el “Acuerdo por Chile” para habilitar un nuevo proceso constituyente, tras el triunfo del rechazo el 4 de septiembre. Recordemos que primero se consensuaron las denominadas “bases constitucionales” y posteriormente se aceptó la figura del “arbitro” para hacerlas respetar. No obstante, las tratativas se complejizaron al hablar sobre el sistema de elección de los representantes, número de integrantes, rol de los expertos y fechas del calendario electoral, entre otros aspectos.

Este acuerdo fue suscrito por partidos del oficialismo y Chile Vamos, más algunos movimientos de centro/centroizquierda que buscan transformarse en partido político y que fueron parte de la mesa de negociación. En tanto, se restaron el Partido Republicano y el PDG. Para concretar y posibilitar dicho acuerdo, recientemente se presentó un proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 142 para poder generar un nuevo procedimiento y agrega al actual texto constitucional los artículos 144 al 160. A continuación se analiza esta reforma revisando sus principales elementos y algunas diferencias con el precedente.



TRES ÓRGANOS INSTITUCIONALES

En el nuevo proceso existirá un Consejo Constitucional, una Comisión Experta y un Comité Técnico de Admisibilidad. Ninguno de estos órganos o sus integrantes podrá intervenir o ejercer alguna función u otra atribución de otros órganos o autoridades establecidas en la Constitución o en las leyes. Tampoco podrán atribuirse el ejercicio de la soberanía. Además, la propuesta de nueva Constitución no podrá poner término anticipado al período de las autoridades electas en votación popular. Y una vez aprobada por parte del Consejo Constitucional, o vencido el plazo para realizar su labor, todos estos órganos se disolverán.

En particular, el Consejo Constitucional tendrá por objetivo discutir y aprobar una propuesta de texto de nueva Constitución, sus miembros serán electos por la ciudadanía con voto obligatorio y su conformación es paritaria. Serán 50 consejeros electos de acuerdo con las reglas con las que se eligen los senadores en sus circunscripciones regionales y los partidos podrán presentarse de manera individual o podrán hacer pactos con otros partidos. En las listas de candidatos en las circunscripciones más pequeñas (2 consejeros) se aplicará la norma de candidatos N+2 y en las que tienen 3 o 5 representantes se mantendrá el N+1. Este consejo tendrá una mesa directiva compuesta por un presidente y vicepresidente, electos en la misma votación, siendo nominados la primera y segunda mayoría, respectivamente.

La paridad será de entrada y de salida, en otras palabras, de candidatos y de electos. Las listas por cada circunscripción deberán comenzar con una mujer y se alternarán sucesivamente con un hombre (listas cebras), y si el total de candidatos fuera impar, un sexo no podrá superar al otro en más de uno. Si no se consiguiera una representación equitativa de hombres y mujeres electas, es decir 25 hombres y 25 mujeres, se harán diversas correcciones para aumentar o disminuir al sexo subrepresentado o sobrerrepresentado. Para hacer estas modificaciones se realizarían los cálculos a nivel nacional y luego los ajustes se aplicarán en alguna circunscripción y no directamente en cada una de ellas, como ocurrió en 2021 a nivel de distrito. O sea, la paridad o representación equitativa es a partir del total de 50 miembros.

Es importante indicar que cualquier autoridad del actual gobierno como un ministro o subsecretario, así como los senadores, diputados, gobernadores regionales, entre otros, podrán ser candidatos a esta instancia, porque cesan en sus cargos desde que formalmente son inscritos como tales en el Registro Especial de candidatos.

Asimismo, se estableció que las personas que al 12 de diciembre fueran fundadores o militantes de partidos en formación, como Demócratas o Amarillos, podrán ir como independientes en otro partido que haya constituido un pacto electoral. Sin embargo, se mantiene la regla de independencia de elecciones previas, es decir, para tener la calidad de independiente no se puede haber estado afiliado a un partido en los nueve meses previos a la inscripción de candidatos. A su vez, los militantes que se presenten por su partido requieren haber estado afiliados al mismo con al menos dos meses de anticipación a la fecha de presentación de candidaturas y no haber sido parte de otro dentro de los nueve meses anteriores a dicha inscripción de candidaturas.



En tanto, los candidatos a consejeros constitucionales tendrán como límite de gasto electoral un tercio de lo que corresponde a un candidato a senador.

Además, podrán existir escaños reservados para pueblos originarios reconocidos en la ley N° 19.253. Todos los candidatos de estos pueblos formarán una única circunscripción nacional y serán electos bajo las siguientes reglas: se sumarán todos los votos conseguidos por los candidatos de esa circunscripción nacional y si el total es igual o superior al 1,5% de la suma de todos los votos válidos de las 16 circunscripciones no indígenas, corresponderá un escaño reservado a la candidatura más votada de aquella circunscripción nacional. Si la suma señalada es igual o superior al 3,5% se asignarán otro escaño, del sexo opuesto al primer candidato. De esta manera, por cada 2% adicional existirá un nuevo escaño reservado. En consecuencia, los escaños reservados serán supernumerarios, es decir, se agregarán a los 50 integrantes.

Tal como en 2021 habrá un padrón especial indígena elaborado por el SERVEL, en base a la información de diferentes fuentes oficiales, que se deberá actualizar para esta elección. Las personas registradas en ese padrón podrán elegir votar por consejeros de esa circunscripción nacional de todos los candidatos de pueblos indígenas o por los candidatos generales de su respectiva circunscripción. Para la elección de 2021 hubo más de 1,2 millones de electores en ese padrón, de los cuales votaron efectivamente por candidatos de pueblos indígenas un poco más de 280 mil.

Los candidatos deberán pertenecer a uno de esos pueblos y presentarán candidaturas individuales. Para el proceso de la Convención Constitucional cada candidatura debía inscribirse designando una candidatura paritaria alternativa del sexo opuesto, en caso de correcciones por género, fórmula que en esta ocasión no se ocupará. Estas deberán ser patrocinadas por comunidades, asociaciones, organizaciones o firmas de personas del mismo pueblo que acrediten la calidad indígena.

La Comisión Experta será designada por la Cámara de Diputados y el Senado, estando conformada por 24 integrantes: 12 elegidos por el Senado con acuerdo de los 4/7 de sus miembros y 12 elegidos por la Cámara de Diputados con acuerdo de los 4/7 de sus miembros. También es paritaria. Su función es proponer al Consejo Constitucional un anteproyecto de propuesta de nueva Constitución y cumplir roles durante el trabajo de la Convención Constitucional.

Y el Comité Técnico de Admisibilidad estará compuesto por 14 personas, cuya tarea es resolver los requerimientos que se interpongan contra aquellas propuestas de normas aprobadas por la comisión o por el plenario del Consejo Constitucional o por la Comisión Experta, que contravengan las bases constitucionales acordadas. En otras palabras, estos son los llamados “árbitros”. Sus nombres serán propuestos por la Cámara de Diputados por 4/7 de sus miembros en ejercicio y luego ratificados por el Senado con el mismo quorum. Al igual que el Consejo y la Comisión este espacio también será paritario.



Tanto para la Comisión Experta como para el Comité Técnico de Admisibilidad se precisaron ciertos requisitos en cuanto a su perfil. Los expertos deben tener un título universitario o grado académico de a lo menos ocho semestres de duración y acreditar una experiencia profesional, técnica y/o académica no inferior a diez años, en el sector público o privado. Y los del comité deberán tener el título de abogado, con al menos 12 años de experiencia en el sector público o privado, y acreditar una destacada trayectoria judicial, profesional y/o académica.

Adicionalmente, los integrantes de la Comisión Experta podrán renunciar a su cargo, siendo esta calificada por la cámara del Congreso que lo haya nombrado, pero no serán reemplazados. En cambio, los consejeros si serán sustituidos si llegaran a renunciar, la cual será conocida y calificada por el Tribunal Calificador de Elecciones. Señalará a su reemplazante el partido político al que pertenecía el consejero renunciado al momento de la elección o la colectividad que lo llevó en su lista como independiente.

A los miembros del Consejo Constitucional, de la Comisión Experta y del Comité Técnico de Admisibilidad les serán aplicables las normas de probidad en la función pública y prevención de los conflictos de interés y las que regulan el lobby. Los consejeros y los expertos podrán ser cesados en el cargo de acuerdo con normas de diputados o senadores. Y los consejeros tendrán las mismas incompatibilidades que los parlamentarios y son inviolables por las opiniones y votos que realicen en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o comisión.

En cuanto a las remuneraciones, los consejeros recibirán una dieta mensual de 60 UTM, además de las asignaciones para su labor constituyente, los expertos tendrán una dieta mensual de 30 UTM y los del comité recibirán 10 UTM por cada sesión celebrada, con un tope de 30 UTM al mes. El valor de la UTM para diciembre de 2022 es de \$61.157, por lo que en base a esa cifra un consejero tendría hoy una dieta de más de 3,6 millones.

Por último, se estableció que los convencionales constituyentes del proceso anterior no podrán ser consejeros, expertos o miembros del comité. Igualmente, quienes se desempeñen en alguno de estos tres órganos no podrán ser candidatos a las próximas elecciones de presidente, diputado, senador, gobernador regional, consejero regional, alcalde y concejal.



BASES INSTITUCIONALES Y FUNDAMENTALES

Se acordaron 12 bases que deben estar contenidas en la propuesta de nueva Constitución. Estos son los límites o bordes que tendrá el proceso desde los contenidos. 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, y 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 Policía de Investigaciones.
- 11) La Constitución consagra, a lo menos, cuatro estados de excepción constitucional: estado 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.



PROCEDIMIENTO PARA TENER UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

La Comisión Experta comenzará a inicios de marzo del próximo año la redacción de un anteproyecto de nueva Constitución, el cual deberá ser despachado dentro de los tres meses siguientes. Cada norma de ese documento deberá ser aprobado por 3/5 de sus miembros en ejercicio.

El 19 de junio se instalará el Consejo Constitucional. Este podrá aprobar, modificar o eliminar normas del anteproyecto con un quorum de 3/5 de sus miembros en ejercicio. Este consejo podrá establecer disposiciones transitorias para la entrada en vigencia de alguna de las normas o capítulos de la nueva Constitución. En esta etapa los expertos se incorporarán con derecho a voz en todas las instancias. Dentro de los cuatro meses siguientes a su instalación el consejo deberá tener una propuesta de nueva Constitución.

Luego, la Comisión Experta entregará un informe donde podrá formular observaciones que mejoren aquel texto. El Consejo Constitucional deberá conocer el informe y aprobará cada propuesta por 3/5 o la rechazará por 2/3 de sus miembros en ejercicio.

A continuación, se conformará una Comisión Mixta para analizar las propuestas que no fueron aprobadas o rechazadas en los términos descritos en el párrafo de arriba. Dicha Comisión Mixta estará integrada por 6 consejeros y por 6 expertos, los cuales podrán presentar nuevas propuestas con el voto de 3/5. Posteriormente, esos acuerdos deberá ser aprobados por el Consejo Constitucional por 3/5 de sus miembros. Si en la Comisión Mixta no hay acuerdo en un plazo de 5 días, la Comisión Experta tendrá 3 días para presentar una nueva propuesta apoyada por 3/5 y posteriormente el Consejo Constitucional podrá aprobarla por 3/5.

Finalmente, concluida la votación de cada norma de la propuesta de nueva Constitución, se deberá aprobar el texto general por 3/5 de los consejeros constitucionales en ejercicio. Tomando en cuenta los párrafos anteriores, habría alrededor de 1 mes para que la Comisión Experta, la eventual Comisión Mixta y el Consejo Constitucional determinen el texto final. En definitiva, el Consejo Constitucional deberá aprobar la propuesta de texto de nueva Constitución en el plazo de cinco meses, contados desde su instalación.

Cabe mencionar que para cumplir con la labor encargada, se contará con un reglamento que elaborarán las secretarías del Senado y la Cámara de Diputados, y que será sometido a la discusión y aprobación de una comisión bicameral compuesta por 9 diputados y 9 senadores. Esta deberá ser ratificada por cada cámara por 4/7. En este reglamento se contemplan mecanismos de participación una vez instalado el Consejo Constitucional será coordinado por la Universidad de Chile y la Universidad Católica de Chile, permitiendo la participación del resto de las universidades acreditadas. Asimismo, estos mecanismos incluirán la iniciativa popular de norma.



Otro elemento relevante es que ante el Comité Técnico de Admisibilidad se podrán presentar requerimientos contra las propuestas de normas aprobadas por una comisión o por el plenario del Consejo Constitucional o por la Comisión Experta, las cuales vayan en contra de las 12 bases institucionales. Para presentarse deberá tener el apoyo de 1/5 de los consejeros o 2/5 de los expertos. Este comité resolverá por mayoría absoluta de sus integrantes.

De la misma manera, ante la Corte Suprema se podrá reclamar de una infracción a las reglas de procedimiento aplicables al Consejo Constitucional y a la comisión experta, en el reglamento y de aquellas de procedimiento que emanen de los acuerdos de carácter general de dichos órganos. Para ello deberá ser patrocinada por 1/5 de los consejeros o 2/5 de los expertos

FECHAS MÁS RELEVANTES (ESTIMATIVAS)

HITO	FECHA
<ul style="list-style-type: none">• Convocatoria elección consejeros• Elección de expertos• Elección integrantes comité• Aprobación de reglamento	Desde enero 2023 (una vez aprobada la reforma constitucional)
<ul style="list-style-type: none">• Inscripción candidaturas al Consejo Constitucional	Mediados de febrero
<ul style="list-style-type: none">• Instalación de la Comisión Experta	6 de marzo
<ul style="list-style-type: none">• Elección de los consejeros constitucionales	14 de mayo
<ul style="list-style-type: none">• Comisión Experta entrega anteproyecto	Principios de junio
<ul style="list-style-type: none">• Instalación del Consejo Constitucional	19 de junio
<ul style="list-style-type: none">• Consejo Constitucional entrega de propuesta para revisión de la Comisión Experta	Mediados de octubre
<ul style="list-style-type: none">• Consejo Constitucional entrega propuesta de nueva Constitución	16 de noviembre
<ul style="list-style-type: none">• Plebiscito de salida	Enero 2024



PLEBISCITO CONSTITUCIONAL

El Presidente de la República deberá convocar a un plebiscito recibida la propuesta de nueva Constitución, donde la ciudadanía deberá pronunciarse “a favor” o “en contra” del texto presentado, el cual deberá realizarse 45 días después de la publicación en el Diario Oficial del decreto supremo que lo convoca. El voto en este plebiscito de salida será obligatorio.

COMENTARIOS FINALES

Desde el punto de vista político es importante cerrar el proceso constitucional, pero con reglas del juego muy diferentes al anterior, con más poder del Congreso como poder constituyente derivado, con mayor rol de los partidos políticos y con expertos que tengan un papel importante en la discusión sobre un nuevo texto. Además, la conformación del actual Congreso podría garantizar un peso adecuado de los diversos sectores políticos en el debate.

Sin embargo, el texto de reforma contiene varios puntos que podrían ser mejorados. En este sentido, podrían haber quedado más definido los límites de gasto electoral para la campaña de consejeros constitucionales; más claridad de si existirá una o dos papeletas para las personas inscritas en el padrón especial indígena; que se busque al menos en una primera ronda la mayoría absoluta para la elección de presidente y vicepresidente del Consejo Constitucional; que no hay normas más detalladas sobre la elección de la eventual Comisión Mixta para votar normas del texto constitucional; que la elaboración del reglamento no otorga flexibilidad para hacerle modificaciones una vez iniciado el trabajo de los órganos; y que hay un tratamiento muy general de la elaboración de las normas transitorias.

Asimismo, hay elementos que también valen la pena mencionar, como que la aplicación de la paridad de salida no será fácil de entender para la ciudadanía, que la elección de consejeros se cruza con el trabajo final de los expertos, y que pone presión al SERVEL puesto que la determinación de los padrones electorales para la elección de consejeros constitucionales, considerando cada una de sus etapas, pasa de 140 a 120 días como plazo. Otro punto que ya sido planteado en el Congreso es que el 14 de mayo coincide con “el día de la madre”, por lo que se modificaría la fecha de elección de consejeros.

En todo caso, esta propuesta de reforma constitucional ahora pasará por el Congreso para ser aprobada y probablemente pueda sufrir varios cambios que mejoren el texto o su interpretación.

