

REFORMA A LA CONSTITUCIÓN: PROPUESTA DE LA COMISIÓN TÉCNICA Y DISCUSIÓN EN EL CONGRESO NACIONAL

- Conforme al “Acuerdo por la Paz Social y la Constitución”, alcanzado el 15 de noviembre por un amplio espectro de partidos políticos y el diputado Boric, una Comisión Técnica, mandatada por aquellos, debía definir los aspectos indispensables del Acuerdo.
- El 6 de diciembre la Comisión Técnica entregó su propuesta de proyecto de ley de reforma el Capítulo XV de la Constitución para contemplar en ella el procedimiento para contar con una eventual Nueva Carta Magna. El trabajo de la Comisión Técnica fue respetuoso de la letra y espíritu del Acuerdo y constituye un esfuerzo serio y valioso.
- El Congreso Nacional aprobó y despachó ayer el proyecto de ley que modifica el Capítulo XV de la Constitución y que consagró -con algunos cambios, pero en lo medular- la propuesta de la Comisión Técnica, el que quedó listo para convertirse en ley.
- Sin embargo, en cuestión de horas, la Cámara de Diputados -en primer trámite constitucional y a través de dos proyectos separados- aprobó incorporar cuotas de candidaturas y de resultados para asegurar la paridad de género y cambios a las normas para las candidaturas de independientes, en ambos casos, para la elección de los convencionalistas constituyentes. A su vez, en materia de escaños reservados, sin perjuicio que ese proyecto se rechazara casi en su integridad, se aprobó un inciso que reconoce que debe haber escaños reservados para pueblos originarios en el órgano constituyente.

Conforme al “Acuerdo por la Paz Social y la Constitución” (el “**Acuerdo**”), una Comisión Técnica integrada paritariamente por miembros de la oposición y del oficialismo debía determinar todos los aspectos indispensables del Acuerdo. El viernes 6 de diciembre, la Comisión Técnica (“**CT**”), efectuó una “Propuesta de Texto de Reforma Constitucional, Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución”, para contemplar en el Capítulo XV de la Constitución el procedimiento acordado para contar con una eventual Nueva Constitución (la “**Propuesta**”).

Esta semana el Congreso Nacional, por 2/3 de los parlamentarios en ejercicio de cada Cámara, aprobó y despachó para su promulgación el proyecto de ley que

contiene la Propuesta de la CT, incorporándola al Capítulo XV de la Constitución. La Propuesta se aprobó prácticamente tal cual había sido elaborada por la CT, con algunas enmiendas que fueron concordadas por todos los firmantes del Acuerdo y que detallaremos más abajo en cada sección. No obstante, acto seguido del despacho de tan relevante proyecto de ley por el Congreso Nacional, la Cámara de Diputados, vía dos iniciativas separadas (Boletines Nº13.129-07 y Nº13.130-07), aprobó en primer trámite constitucional y bajo una regla de quórum insuficiente (resuelta por la mesa de esa instancia), materias que, a nuestro juicio, alteran sustancialmente la iniciativa legal ya despachada para contar con una nueva Constitución y que dicen relación con la elección de los constituyentes.

A continuación, resumimos los pasos y materias ya aprobadas y despachadas por el Congreso Nacional, incluyendo el estado de la discusión de aquellas antes referidas, aún en debate.

Paso 1: Plebiscito nacional, de entrada. El proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional contempla un plebiscito de entrada que tendrá lugar el 26/04/2020, en el que se consultará a la ciudadanía, por medio de dos cédulas electorales, lo siguiente: (i) ¿Quiere usted una nueva Constitución? Apruebo o rechazo; y (ii) ¿Qué tipo de órgano debiera redactar la nueva Constitución? Convención Mixta Constitucional (**CMC**) o Convención Constitucional (**CC**), debiendo detallarse debajo de cada una de las referidas opciones una breve descripción de cada una de ellas, leyenda o frase descriptiva que se incluye expresamente en el texto de la Propuesta.

Este plebiscito se regirá, en general, por las normas contempladas en la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutiniosⁱⁱ, la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, y la Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos. Tal y como están vigentes esas leyes hoy, se procedería con el sistema de voto voluntarioⁱⁱⁱ y bajo las reglas de las votaciones populares y con las garantías de un proceso supervisado por el Servicio Electoral y organismos pertinentes.

Se contempla una franja de 30 minutos diarios gratuitos en los canales de televisión de libre recepción los que destinarán ese espacio a propaganda electoral para el plebiscito, para las 2 opciones de cada cédula, conforme a un acuerdo del Consejo Nacional de Televisión, que debe respetar una estricta igualdad de promoción de las opciones plebiscitadas.

El Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL) conocerá sobre el proceso y resultados del plebiscito y proclamará aprobadas las cuestiones que hayan obtenido más del 50% de los sufragios válidamente emitidos. Los votos nulos y blancos se considerarán como no emitidos. Si se aprueba elaborar una Nueva Constitución, el Presidente de la República deberá convocar a elección de los miembros de la CMC o CC, según corresponda a la opción que haya primado en el plebiscito.

Paso 2: Elección de los Convencionalistas Constituyentes. De acuerdo al texto aprobado por el Congreso Nacional, existen dos posibles órganos alternativos encargados de redactar la eventual propuesta de Nueva Constitución: la CMC y la CC. A continuación, detallamos sus diferencias y elementos comunes, tal y como fueron aprobados por el Congreso Nacional.

	CC	CMC
No. Integrantes	155	172 { 86 parlamentarios 86 ciudadanos (no parlamentarios) electos
¿Como se eligen?	Todos serán electos de acuerdo a las normas que rigen la elección de diputados, según su texto vigente al 25 de junio de 2020. Se considerarán así los distritos electorales del artículo 188 de la ley No. 18.700 (28 distritos, con magnitud de 3 a 8) y las normas del 187 de dicha ley ^{iv} , y sistema electoral D'Hont.	Parlamentarios: serán elegidos por el Congreso pleno. Podrán presentar listas o pactos electorales y se elegirán de acuerdo al sistema del artículo 121 (D'Hont para diputados). Los 86 restantes: de acuerdo a las normas que rigen la elección de diputados (D'Hont) según su texto vigente al 25/06/20 y conforme reglas 187 y 188, pero con variación magnitud distritos (2 a 4). También pueden presentar listas o pactos electorales.
¿Quiénes pueden ser candidatos?	Los chilenos que hayan cumplido 18 años de edad y no hayan sido condenados a pena aflictiva. No hay más requisitos, inhabilidades o prohibiciones, con excepción de las normas sobre afiliación e independencia	Aplican las mismas reglas descritas para la CC, sólo que en el caso de la CMC el cargo de parlamentario, en tanto llena ese cupo, es compatible con la CMC. Quedan eximidos de ir a sesiones de comisión y de sala mientras estén la CMC. El

	<p>de las candidaturas (Ley No. 18.700).</p> <p>Las autoridades públicas y aquellas electas vía elección popular pueden presentarse, pero cesarán en sus cargos, por el solo ministerio de la Constitución, desde que se inscriban las candidaturas. Aplica a parlamentarios. Quienes desempeñen un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal pueden ser candidatos (diferencia con elección parlamentaria actual) y deberán suspender dichas funciones desde el momento de la inscripción de las candidaturas. Funcionarios públicos (con excepción de las autoridades referidas) y trabajadores de empresas del Estado pueden presentarse y ser elegidos y podrán hacer uso de un permiso sin goce de remuneraciones mientras sirvan en la Convención.</p>	<p>Congreso puede incorporar medidas de organización mientras funcione la CMC.</p>
<p>¿Inhabilidades durante y ex post?</p>	<p>No pueden ser candidatos a cargos de elección popular mientras ejercen sus funciones y hasta un año después que cesan en sus cargos en la CC.</p>	<p>No se dispone inhabilidad alguna durante ni <i>ex post</i>.</p>
<p>¿Normas aplicables a los convencionalistas constituyentes?</p>	<p>Aplican las mismas normas de vacancia, incompatibilidades, cesación en el cargo y fuero de los diputados. Estarán afectos a las normas sobre probidad en la función pública y prevención de conflicto de interés, y a la ley del lobby y gestiones que representan intereses.</p>	<p>Las reglas aplicables a la CC lo son también a la CMC.</p>



Remuneración	Sí. Mensual de 50 UTM (\$2.500.000) además de asignaciones que establezca el Reglamento de la Convención (administradas por comité externo que determine el mismo Reglamento).	Sí, pero sólo para los 86 miembros especialmente electos para estos efectos, misma cantidad de 50 UTM. Parlamentarios mantienen sus remuneraciones.
---------------------	--	---

Serán aplicables a esta elección, además de las leyes mencionadas a propósito del plebiscito de entrada, la Ley de Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.

Lo dispuesto anteriormente, ya despachado por el Congreso Nacional, se ve momentáneamente alterado por la aprobación durante el día de ayer en primer trámite constitucional en la Cámara, de dos proyectos de ley que, como señalábamos: (i) contemplan cuotas de candidaturas^v y de resultados para lograr paridad de género en la elección del órgano constituyente y alteran las reglas para las candidaturas de independientes a dicho órgano y (ii) reconoce que para proteger la participación y existencia de los pueblos originarios de Chile en las elecciones de los convencionales constituyentes para redactar la eventual nueva Constitución, se establecerán escaños reservados exclusivamente para pueblos originarios (aun cuando no se alcanza a normar cuántos ni cómo se elegirán, pues gran parte de su texto fue rechazado en el primer trámite).

Todo ello se consiguió por la vía de agregar dos nuevos artículos transitorios a la Constitución. Tal y como están redactados estos proyectos de ley, constituyen derechamente una enmienda al Capítulo XV de la Constitución (horas antes reformado y despachado por el Congreso para contemplar el procedimiento para dictar una eventual nueva Constitución) y, por ello, debieron resolverse por quorum de 2/3 y no por 3/5 que fue el quorum dictaminado por la mesa de la Cámara. Si se hubiere utilizado el antedicho quorum mayor, las cuotas de resultados para paridad de género se habrían rechazado en la Cámara^{vi}. Este proceder de la mesa de la Cámara es inaceptable y constituye una vulneración mañosa de la institucionalidad vigente al permitir que, en lo sustantivo, se modifiquen diversos aspectos del procedimiento para contar con una eventual Nueva Constitución -despachado por el Congreso Nacional el día anterior y que está en el Capítulo XV de la Constitución- no por el quorum de 2/3 correspondiente, sino por uno inferior de 3/5. Estos proyectos pasaron a segundo trámite constitucional en el Senado.

Cabe mencionar, además, que la Cámara de Diputados resolvió estas cuestiones, de gran relevancia, en un contexto de mucha celeridad, poca prolijidad, de presiones y amenazas. Fuera de las barras bravas de las que fuimos testigos, y a modo de ejemplo, los Comités resolvieron que la Comisión de Constitución de la Cámara concluyera el análisis de estas materias antes de las 11 am del día 19/12/19 para que pudieran ser conocidas por la Sala a las 18.00 horas del mismo día. Por su parte, al momento de votarse estos proyectos en la Comisión de Constitución -que tuvo que reabrir el debate por cuestionamientos a cómo había sido citada el día anterior- había bajísima claridad de lo que se estaba votando, dada la diversidad de proyectos e indicaciones sobre indicaciones, algunas contradictorias entre sí. Todo se despachó con una rapidez inusitada que impidió un real debate.

Paso 3: Instalación y funcionamiento Convención. De acuerdo al texto despachado por el Congreso, en su primera sesión, la Convención, cualquiera que ella sea, deberá elegir un presidente y un vicepresidente por 50%+1 de sus miembros en ejercicio. Deberá, asimismo, conformar una secretaría técnica integrada por personas de comprobada idoneidad académica o profesional. Conforme se aprobó en el Congreso Nacional la propuesta, la Convención deberá aprobar por 2/3 de sus miembros en ejercicio las normas y el reglamento de votaciones.^{vii} Si la Convención infringe las reglas procedimentales y de funcionamiento, se contempla un procedimiento de reclamo que será conocido por 5 ministros de la Corte Suprema elegidos por sorteo por la misma Corte para cada cuestión planteada.

La Convención tendrá un plazo de funcionamiento de 9 meses máximo, para redactar y aprobar una propuesta de texto de nueva Constitución, contados desde su instalación, prorrogable por otros 3 meses. Redactada y aprobada la nueva Constitución por la Convención, o vencido el plazo o la prórroga, la Convención se disuelve de pleno derecho. La propuesta de texto de nueva Constitución, en todo caso, deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Asimismo, no puede poner término anticipado al período de las autoridades electas en votación popular, salvo que las instituciones que integren se supriman o sufran modificación sustancial y deberá establecer el modo en que otras autoridades establecidas en la Constitución actual cesarán en sus cargos o continuarán en sus funciones.

¿Qué no puede hacer la Convención? No puede (i) alterar quorum ni procedimiento de funcionamiento para la adopción de acuerdos, (ii) intervenir ni ejercer otra función y atribución de otros órganos o autoridades establecidas en la Constitución

o la ley, (iii) negarle autoridad ni modificar la Constitución actual en tanto no entre en vigencia la nueva, de manera que sigue plenamente vigente, (iv) atribuirse la soberanía mientras esté en funciones. Ésta reside esencialmente en la Nación y es ejercida por el pueblo a través de plebiscitos y elecciones periódicas que la Constitución y la ley determinen y por las autoridades que la Constitución actual establece, y (v) como así tampoco sus integrantes o fracción de aquellos atribuirse el ejercicio de la soberanía asumiendo otras atribuciones que las que expresamente le reconoce la Constitución.

Paso 4: Plebiscito Constitucional de Salida. Comunicada al Presidente de la República la propuesta de texto constitucional aprobada por la Convención, deberá convocar dentro de los 3 días siguientes a plebiscito nacional para que la ciudadanía rechace o apruebe la propuesta de nueva Constitución^{viii}. El plebiscito se llevará a cabo 60 días después de la publicación del referido decreto en el diario oficial, si ese día fuera domingo o si no el domingo siguiente. Si el plebiscito se encuentra en el lapso de 60 días antes o después de una votación popular, el plebiscito se retrasa al domingo posterior inmediatamente siguiente. Si por aplicación de esta regla cae en enero o febrero, se corre para marzo. En este plebiscito aplicará el sufragio obligatorio para los que tengan domicilio electoral en Chile. La calificación del plebiscito debe quedar concluida 30 días después por el TRICEL y la sentencia será comunicada al Presidente de la República y al Congreso.

Paso 5: Promulgación y publicación. Si se aprueba la propuesta de nueva Constitución en el plebiscito, se deberá convocar al Congreso Pleno para que el texto sea promulgado (acto solemne) y los parlamentarios juren respetar y acatar esta nueva Constitución en un acto público y formal. Deberá ser publicada en el Diario Oficial dentro de 10 días desde su promulgación y entrará en vigencia en dicha fecha (salvo que la misma Convención haya establecido vigencias diferidas para algunas normas). Sólo a partir de ese momento queda derogada la Constitución actual. Si se rechaza la propuesta de Nueva Constitución en el plebiscito, queda vigente la actual Constitución.

REFLEXIONES FINALES

Confunde a la opinión pública el que horas después de la votación que consagró el Acuerdo y la Propuesta de la CT en la Constitución, aprobada por 2/3 de los miembros en ejercicio de cada Cámara, se persiga modificar sustancialmente lo anterior y además bajo una estructura que en apariencia requeriría de quorum inferior (3/5), cuando dada la redacción de los proyectos procede un quorum de

2/3. Una verdadera elusión legislativa. Por su parte, es inaceptable la falta de seriedad y de deliberación con que se votan asuntos tan relevantes como los comentados. Con citas y sesiones efectuadas de manera cuestionable para tratar estas materias (las que fueron citadas nuevamente dada la irregularidad); con una tramitación de una celeridad inusitada, donde para los mismos parlamentarios era complejo entender qué se votaba, en que ni siquiera tenían en sus carpetas los proyectos que se leían para ser votados, y en que el escenario de fondo era uno de “barras bravas” y de alta presión tanto en la Sala como en la Comisión de Constitución de la Cámara, no se contribuye a la certidumbre necesaria para iniciar el proceso constituyente acordado por el Congreso Nacional.

ⁱ Esta comisión fue integrada, por el oficialismo, por: Isabel Aninat, Ernesto Silva, Sebastián Soto, Arturo Fermandois, Gastón Gómez, David Huina y José Francisco García, y por la oposición, por: Pamela Figueroa, Emilio Oñate, Gabriel Osorio, Cristina Escudero, Alejandra Zúñiga, Sebastián Aylwin y Claudia Heiss.

ⁱⁱ Respecto de la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios aplican algunos párrafos del Título I de esa ley, el Título II al X inclusive, Título XII y XIII.

ⁱⁱⁱ Hacemos presente que actualmente se tramitan diversos proyectos de ley para volver al sistema de voto obligatorio. La Cámara de Diputados aprobó el día 18/12/19, en general y primer trámite constitucional, los boletines refundidos No. 13.028 y 13.029, que modifican la Constitución (que debe ser aprobados por quorum de 3/5) para reestablecer el voto obligatorio.

^{iv} Una de las modificaciones acordadas por los partidos políticos a la Propuesta, que fue aprobada por la Cámara, es la eliminación a la referencia al artículo 189 de la Ley No. 18700 que permite al SERVEL a partir de 2025 efectuar correcciones en la magnitud de los distritos.

^v También se aprobó la incorporación de cuotas para candidaturas del órgano constituyente, de personas con discapacidad.

^{vi} No ocurre lo mismo con las restantes materias aprobadas por la Cámara en este sentido pues, no obstante, lo resuelto por la mesa, éstas se aprobaron de todas formas con un quorum superior a 2/3. En algunos casos, ese alto quorum responde a votaciones que asumían que otros incisos se aprobaban en los términos propuestos por las coaliciones del caso, los que finalmente se rechazaron.

^{vii} La redacción de la Comisión Técnica era más completa. Sin embargo, los partidos concordaron volver a la redacción del Acuerdo del 15 de noviembre de 2019.

^{viii} La propuesta de la Comisión Técnica se refería a la “Nueva Constitución”. Por acuerdo de todos los partidos firmantes del Acuerdo, la Cámara de Diputados agregó que lo que se somete a votación es la Propuesta de una Nueva Constitución.