

PANORÁMICAS

EL CAMINO HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

HUMBERTO NOGUEIRA ALCALÁ

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Talca

TRC, núm. 46, 2020, pp. 433-456

ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. El estallido social de octubre de 2019. II. El acuerdo por la paz, la justicia y por la nueva Constitución. III. El proceso de aprobación de la reforma constitucional que posibilita y regula el proceso constituyente. IV. La pandemia del covid-19 como realidad emergente que altera las fechas del proceso constituyente. V. Las etapas básicas del proceso constituyente regulado por el Capítulo XV de la Constitución sobre reforma constitucional, artículos 130 a 143 de la Constitución de diciembre de 2019, modificado por Ley n.º 21.221 de reforma constitucional que posterga el plebiscito y proceso constituyente. VI. Algunas consideraciones sobre el proceso constituyente. VII Consideraciones finales.

I. EL ESTALLIDO SOCIAL DE OCTUBRE DE 2019

El elemento que encendió la mecha del estallido social en Chile se puede atribuir al alza del precio del boleto en la Red de Transporte Público Metropolitano, ocurrida en octubre de 2019, lo que provocó que los estudiantes se negaran a que sus familias tuvieran que hacer los desembolsos para pagar el alza, aun cuando los estudiantes y la tercera edad estaban excluidos de la misma. Los estudiantes llamaron a manifestaciones crecientes, ingresando a las estaciones de Metro de Santiago a realizar manifestaciones, y a promover el no pagar el alza. Las manifestaciones se mantuvieron durante dos semanas, aumentando el nivel de ellas y el inicio del uso de la violencia.

Ante manifestaciones sociales crecientes en distintos puntos de Santiago y regiones con bloqueos del tránsito vehicular e inicio de quemas de vehículos de transporte público, saqueos de comercio y supermercados, el 18 de octubre en la tarde, el Presidente de la República Sebastián Piñera, decretó el Estado de Excepción

de emergencia para la región metropolitana, invocado por «grave alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad de la Nación». En la misma tarde en que lo decretó, se anunció el establecimiento de toque de queda para toda la región metropolitana, y posteriormente para la mayoría de las regiones del país. Durante el toque de queda se restringe severamente el derecho a libre tránsito, el cual fue masivamente desobedecido. Durante el Estado de emergencia, que duró entre el 19 y 28 de octubre, se da cuenta de un balance de más de veinte personas fallecidos y de más de mil doscientos heridos. El Presidente Sebastián Piñera, decretó el fin del estado de emergencia el 28 de octubre.

Debe señalarse que el estallido social produjo movilizaciones y protestas pacíficas multitudinarias en todo el país, lo que puso en evidencia el distanciamiento entre la sociedad civil y los órganos estatales. Algunos sectores minoritarios hicieron uso de inusitada violencia, quemándose varias decenas de estaciones del metro de Santiago, dañando la red de semáforos que regulaban el tránsito en diversas ciudades, el ataque de comisarías de carabineros, la quema de algunos locales universitarios, judiciales, bancos, el comercio y supermercados, saqueando estos últimos, todo ello con violencia no antes vista en Chile, en un enfrentamiento abierto con las fuerzas especiales de carabineros, los que fueron incapaces de controlar la situación durante noviembre y diciembre, viéndose sobrepasada y quedando muchos territorios en diversas ciudades sin orden público.

Asimismo, los policías viéndose desbordados, también actuaron, en muchas situaciones, con vulneración de los protocolos de su actuación, utilizando munición de escopetas que contenía una mezcla goma y plomo y que dejaron a centenares de heridos entre los manifestantes y más de doscientas cincuenta personas privadas parcialmente de la visión y a algunos pocos ciegos, como acreditó el Instituto Nacional de Derechos Humanos, corroborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos humanos constato conductas policiales contrarias a derecho humanos, como asimismo, otros organismos internacionales de derechos humanos, entregando sus informes al gobierno, recomendando a este último cambiar los protocolos de uso de la fuerza, reorganizar a las fuerzas policiales y reentrenarlas, para lo cual el gobierno recibió asesoría y apoyo del Reino Unido, Francia y España. Asimismo se inició un proceso de reestructuración de la fuerza policial.

La situación de violencia de sectores minoritarios, las constantes manifestaciones sociales, la crítica a la actuación policial produjeron un cuadro de incapacidad de mantención del orden público y debilitamiento del Estado de Derecho, lo que llevó a las principales fuerzas políticas con representación parlamentaria a buscar un acuerdo que posibilitara superar la situación de crisis existente.

¿Cabe preguntarse qué explica el estallido?

Si bien Chile tuvo un periodo de más de veinticinco años (1990-2015), con un crecimiento económico en el periodo de alrededor del 4% anual en promedio, según informe de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), como

asimismo, Chile destacaba a nivel internacional por sus avances en materia macroeconómica, estando cerca de conseguir un PIB per cápita aproximado a los US\$30 mil, el cual llegaría en 2023, el más alto de América del Sur, y un desarrollo social, que posibilitó sacar a cerca del 30% de su población de la pobreza, teniendo a 2019, sólo un 8.6 % de pobreza a diferencia del 40% existente en 1989, sin perjuicio de la existencia de un 2,3% de extrema pobreza en 2019.

Fuera de las cifras macroeconómicas, la desigualdad es uno de los talones de Aquiles del sistema, los deciles 9 y 10, es decir, el 20% de personas más ricos del país, concentran más del 50% de los ingresos. Según el índice 10/10, que mide la cantidad de veces que el ingreso del décimo decil se encuentra en relación al primero, la cifra llega a 39,1 veces en 2017 en Chile, la mayor cifra desde 2009. A su vez, el 1% que tiene mayores ingresos concentra el 26,5% de la riqueza según cifras de CEPAL de 2019. Esto mostraría que el decil más rico se va alejando cada vez más del más pobre, aumentando la brecha entre pobres y ricos en el país. Asimismo, el índice Gini, que mide el nivel de la desigualdad, anotó 0,50 en 2017, a diferencia del 0,49 de 2015. Chile se encuentra en posición decimoquinta entre los países más desiguales del mundo. La desigualdad se va gestando desde los primeros meses y años de vida de las personas y se expresa por su acceso a la salud, a la educación, a la alimentación, entre otros aspectos. La desigualdad y la pobreza es así multidimensional. Conforme al Banco Mundial, Chile tiene uno de los peores gastos públicos en educación para países con similares ingresos. En materia de salud, el índice de camas disponibles por 10,000 habitantes que es un índice relevante de la calidad de salud, entrega un número de 2.2 camas que contrasta con las 5 de Argentina y las 6.3 de Rumania.

A esta profunda desigualdad económica y social, debe agregarse la explosión de expectativas de sectores medios que esperaban lograr significativos aumentos de sus ingresos y accesos a bienes, lo que no ha ocurrido en conformidad a tales expectativas. Los ingresos promedio bordean actualmente los quinientos mil pesos chilenos, un poco menos que dos sueldos mínimos, lo que equivale a 590 dólares mensuales en abril de 2020.

A su vez, el estallido social se presenta en un gobierno de claro signo neoliberal, que había presentado una reforma tributaria que buscaba dotar al empresariado de más de quinientos millones de dólares de recursos frescos en los que bajaría su tributación. El signo político del gobierno y sus políticas aumentaban la frustración social, la que estaba contenida en el gobierno anterior de la Presidenta Bachelet por la mayor empatía que dicho gobierno tenía con los sectores sociales disconformes, los que ahora ya no tienen dicha contención en el Gobierno del Presidente Piñera y sus políticas neoliberales.

Señalemos que el Gobierno llegó a tener el respaldo, en octubre de 2019, sólo del 9% de la población, estando en una situación peor el parlamento, cuyo respaldo alcanzaba al 3% de la población.

Tras una reunión entre el Presidente de la República y los presidentes de ambas Cámaras del Congreso Nacional (Cámara de Diputados y Senado), sumado

al posterior anuncio de una agenda social y de seguridad proveniente del Gobierno, el día 25 de octubre se llevó a cabo una nueva jornada de protestas. En esta movilización realizada en la Plaza Italia o Baquedano, calles aledañas y sus alrededores, en el centro de Santiago se logró una histórica convocatoria de un millón doscientas mil personas, sin considerar las masivas manifestaciones hechas en las diversas capitales regionales del país y muchas ciudades adicionales.

En las diversas manifestaciones se expresaban reclamos sociales de amplios sectores de la población. respecto del aumento de los sueldos mínimos, el aumento de los recursos para posibilitar jubilaciones dignas, la modificación del sistema de AFP, la modificación del sistema de ISAPRES y el sistema de determinación de las alzas del sistema de salud, el establecimiento de una asamblea constituyente para establecer una nueva Constitución, entre diversas otras. A su vez, la coordinadora Unidad Social, que reúne a 155 organizaciones sociales a lo largo del país, manifestó como demanda la necesidad de generar una nueva Constitución a través de una Asamblea Constituyente.

Esto provocó una toma de conciencia del gobierno y el parlamento de la grave crisis social que vivía el país, generando un cambio de perspectiva de la política económica y social del gobierno para superar los problemas o al menos disminuirlos, lo que obligó a modificar drásticamente el sentido de la reforma tributaria que se encontraba en tramitación parlamentaria, para anular el sentido original y transformarlo en una reforma tributaria que otorgara nuevos recursos fiscales para posibilitar las reformas sociales; el reajustar con celeridad el ingreso mínimo de los trabajadores; el introducir una mixtura en el sistema previsional hasta ahora privado de AFP, el cual administra las cotizaciones previsionales correspondiente al 10% de las remuneraciones de los trabajadores, las cuales son aportadas íntegramente por el trabajador afiliado, que regularmente genera una jubilación de un tercio de la remuneración que las personas tienen al momento de pensionarse, al cual se va a agregar, conforme a proyecto de ley en debate parlamentario, un 6% de cotización adicional que será de cargo del empleador y que se concretará progresivamente en cinco años hasta quedar en régimen, el que será administrado por una institución pública; se encuentra también actualmente en tramitación el desarrollo de una reforma del sistema público de salud y del sistema privado de salud (ISAPRES), que regulará los reajustes por sobre el índice de precios al consumidor (IPC), elimine los criterios discriminadores de planes de salud entre hombres y mujeres, entre jóvenes y personas de tercera edad, alzas declaradas arbitrarias por el Tribunal Constitucional y que todos los años implican más de 180.000 acciones de protección (amparos), los cuales son conocidos y acogidos por las Cortes de Apelaciones del país y de los cuales en apelación resuelve la Corte Suprema, confirmando tales fallos.

El mismo 25 de octubre, parlamentarios de la oposición al gobierno de Sebastián Piñera, que constituyen la mayoría de la Cámara de Diputados y el Senado, hicieron pública su propuesta de realizar un plebiscito que consultara a la ciudadanía sobre la necesidad de una nueva Constitución, junto al mecanismo

que permitiera la elaboración de ella. Esta fue la primera petición y propuesta concreta sobre proceso constituyente por parte de parlamentarios. En este proyecto participaron parlamentarios de partidos como la Democracia Cristiana, el Partido Por la Democracia, el Partido Socialista, el Partido Comunista, el Partido Humanista, Revolución Democrática, Comunes, Convergencia Social y Regiona- listas.

La plataforma de «Unidad Social» realizó un llamado a paro nacional el día 4 de noviembre de 2019. Este paro estuvo enmarcado como una manifestación en contra de la gestión del gobierno y del parlamento, manifestando su descontento con la agenda y propuestas del gobierno desde el comienzo del estallido

En la sociedad civil, empezaron a desarrollarse en el ámbito de las comunas y de las organizaciones sociales cabildos constituyentes desde la semana del 28 de octubre. Ellos tenían el propósito de discutir entre pares el acontecer nacional, con énfasis en los ejes de una nueva Constitución.

Estos cabildos fueron de carácter autogestionados, siendo en su gran mayoría organizado por vecinos y organizaciones sociales. Las metodologías utilizadas para realizar estos cabildos varían de organización en organización. Entre estas, se encontraban las pautas de Unidad Social, que guiaban la discusión en base a pequeños grupos de discusión, con preguntas orientadas a la crisis actual, necesidad de una nueva Constitución, ejes prioritarios de ella, entre otras materias. De la misma forma, fueron utilizadas las pautas del proceso constituyente iniciado en el gobierno de la Presidenta Bachelet que se utilizaron en los cabildos concretados en 2017. Los sectores de gobierno tomaron la decisión de hacer sus propios cabildos.

El 7 de noviembre, la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), tomó la decisión de hacer una consulta nacional el 7 de diciembre de 2019. Según el directorio de la ACHM, se consultaría sobre la necesidad o no de una nueva Constitución, además sobre materias sociales como pensiones, salud, sueldos, entre otras. A su vez, cada municipio podría incorporar temas de interés local en la consulta.

En tal consulta los ciudadanos que pertenecen a los municipios afiliados a la asociación, según los cálculos de ACHM, equivalían a alrededor de 1,6 millones de personas.

El 10 de noviembre de 2019, el nuevo Ministro del Interior, Gonzalo Blumel, nombrado por el Presidente Piñera, entrega novedades sobre una aproximación para el proceso constituyente, anunciando que el Gobierno impulsaría el debate constitucional y un mecanismo de cambio constitucional.

El 12 de noviembre, la oposición en su conjunto, publica una declaración mostrándose a favor de un plebiscito vinculante que consulte a la ciudadanía por sus preferencias sobre una nueva Constitución. Adicionalmente, considera que la propuesta del gobierno de un Congreso Constituyente «se aleja de la demanda popular por participación y deliberación», manifestando que es la Asamblea Constituyente «el mecanismo más democrático para garantizar una amplia participación ciudadana que otorgue plena legitimidad al proceso».

En paralelo, Unidad Social había hecho un llamado a huelga general durante la jornada del 12 de noviembre. Convocaron a «todas las organizaciones sindicales a paralizar el país, para exigir el petitorio que está construido, y que tiene como demanda principal, una nueva Constitución y una asamblea constituyente». Anunciaron además que el paro de ese día podría continuar si es que se presentaban las condiciones para ello.

El Partido Unión Demócrata Independiente (UDI) explicitó que «La UDI no está disponible para negociar mientras no cese la violencia. Cualquier conversación democrática solo se puede llevar a cabo en un ambiente de paz. La UDI pone como condición para cualquier diálogo el restablecimiento del orden».

Al finalizar el día, el Presidente Piñera, en cadena nacional, hizo un llamado a un Acuerdo por la Paz, por la Justicia y la nueva Constitución, señalando que debía ser «Un acuerdo por una nueva Constitución dentro del marco de nuestra institucionalidad, pero con una clara y efectiva participación ciudadana; con un plebiscito ratificatorio para que los ciudadanos participen no sólo en la elaboración de esta nueva Constitución, sino que también tengan la última palabra en la aprobación y construcción de este nuevo pacto social que Chile necesita».

El 13 de noviembre, el Presidente del partido Renovación Nacional (RN), Mario Desbordes, principal partido de la coalición de gobierno, expresó su desacuerdo con la declaración de la UDI ante los sucesos de violencia, precisando que «cuando me siento a negociar no puedo exigirle a la contraparte democrática que termine la violencia antes de conversar, porque no son ellos, no son el PS, no es el PPD, el PR, la DC, no es RD el que está provocando la violencia». Asimismo declaró, la importancia de alcanzar acuerdos con urgencia sobre el proceso constituyente, señalando que solo había uno o dos días para alcanzar una salida a la crisis.

II. EL ACUERDO POR LA PAZ, LA JUSTICIA Y POR LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Las conversaciones entre los distintos sectores políticos con representación parlamentaria llegaron en la noche del 14 al 15 de noviembre a un consenso, después de tensas negociaciones, emergiendo en la madrugada del 15 de noviembre el «Acuerdo por la Paz, por la Justicia y por una nueva Constitución»

Dicho acuerdo fue suscrito por un arco de partidos con representación parlamentaria, de gobierno: Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN), Evolución Política (Evópoli), y los partidos de oposición (PS, PPD, PRSD, DC, RD, Comunes, y a título personal el diputado Gabriel Boric, de Convergencia Social.), auto excluyéndose del acuerdo el PC, el Partido Humanista, Convergencia Social, PRO, FRSV, Igualdad, Izquierda Libertaria y Wallmapuwen, quienes estuvieron en desacuerdo con el quorum de 2/3 para adoptar acuerdos.

El tema del quorum de dos tercios fue el más debatido. La oposición había acordado con el Ministro del Interior, Gonzalo Blumel, un quorum de 3/5, sin embargo, la UDI, manifestó su desacuerdo y determinó que no firmaría el acuerdo si no se acordaba un quorum de 2/3 para lograr los acuerdos dentro de la Convención. Al final el quorum de dos tercios se aceptó en la medida que se incluyera también en el acuerdo un plebiscito de entrada y un plebiscito ratificatorio de salida del proceso constituyente.

En resumen, los acuerdos logrados fueron los siguientes:

- I. Garantizar la paz y el orden público
- II. Establecer un Plebiscito sobre una nueva constitución a realizarse en 2020.
 1. Este debía consultar a la ciudadanía acerca de la necesidad de una nueva Constitución (aprobación o rechazo);
 2. Asimismo, se debía consultar, adicionalmente, sobre el tipo de órgano que deba elaborar la Constitución (convención constituyente o convención constituyente mixta);
- III. Se determinó que el objetivo del órgano convencional es, únicamente, debatir y acordar el texto de una nueva Constitución;
- IV. Los acuerdos dentro de la Convención debían concretarse por 2/3 de los constituyentes
- V. La nueva Constitución debe empezar a regir cuando se promulgue oficialmente, derogándose la Constitución actualmente vigente.
- VI. El establecimiento de un plebiscito ratificatorio con voto obligatorio que tiene por objeto consultar a la ciudadanía si aprueba o rechaza la nueva Constitución.
- VII. La creación de una Comisión Técnica para estudiar los elementos que deben precisarse en el acuerdo para concretar la reforma Constitucional que aprobará el Congreso
- VIII. Se acordó un plazo de funcionamiento de la Convención de 9 meses, con prórroga de 3 adicionales en caso de ser necesario.

El 6 de diciembre, la Comisión Técnica Constituyente, compuesta de 14 integrantes representantes de los diversos partidos firmantes del acuerdo, presentó su borrador para dar inicio al proceso constituyente, que sería la base de la reforma constitucional aprobada por el parlamento e incorporada al capítulo XV de la Constitución. En este texto se incorporaron los aspectos referentes a los plazos, el sistema electoral, el número de constituyentes dependiendo si es Convención Constitucional mixta o Convención Constitucional enteramente electo por la ciudadanía, y su funcionamiento. Adicionalmente, la Comisión Técnica dejó pendientes el tema de cuotas de género, incorporación de independientes, y representantes de pueblos

originarios, con objeto de que ello pudiera ser debatido más adelante en el Congreso Nacional.

El día 15 de diciembre terminó el periodo de votación en la consulta ciudadana municipal. Tal consulta se realizó con éxito en 226 municipios correspondientes a diversos espectros políticos. La modalidad de votación fue mediante voto electrónico y voto presencial. Sumando todos los votos emitidos, se contó con la participación de 2.465.243 votos escrutados. Sobre dicho universo, un 92% marcaron su preferencia por una nueva Constitución. Y sobre la institución de elaboración del texto Constitucional, un 72% de las preferencias se manifestaron por la Convención Constituyente, por sobre la Convención Constituyente Mixta. Finalmente, respecto a los temas sociales de mayor relevancia, las alternativas más votadas fueron Pensiones (1.263.255 preferencias), Salud (1.194.507 preferencias) y Educación (819.819 preferencias), respectivamente.

III. EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL QUE POSIBILITA Y REGULA EL PROCESO CONSTITUYENTE

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados, teniendo como base el trabajo de la Comisión Técnica debatió los boletines 13024-07 7769-07,10014-07,11173-07,12630-07,10193-07,7792-07, en 22 sesiones, la reforma constitucional de dichos boletines fue aprobada en la Cámara de Diputados el 18 de diciembre.

La idea de legislar se ratificó en general por 127 votos a favor, 18 en contra y 5 abstenciones, en lo referente al proceso constituyente propiamente tal. Por otro lado, las normas transitorias sobre cuotas de género, y representación de pueblos originarios, no alcanzaron el quorum exigido en la votación general, consiguiendo sólo 80 votos a favor, 62 en contra y 7 abstenciones, argumentándose que no correspondía agregar a la reforma constitucional aspectos que no estaban en el acuerdo político alcanzado el 15 de noviembre.

Pese al rechazo de las indicaciones al proyecto de reforma constitucional, en la Comisión de Constitución, Legislación Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados se volvieron a presentar, a través de proyectos de ley, las cuotas de género y de participación de independientes, las cuales se aprobaron en esa sesión, y pasaron a votarse al día siguiente en sala de la Cámara de Diputados. La iniciativa conjunta de paridad de género y listas de independientes se aprobó en la Cámara de Diputados con 98 votos a favor, 30 en contra y 17 abstenciones. Diversos parlamentarios de RN votaron junto a los parlamentarios de oposición por aprobar la cuota de género, aportando once votos a dicha aprobación, habiendo 16 abstenciones y 7 votos en contra, lo que generó tensiones al interior de la colectividad y distanciamiento con la UDI. Este proyecto tuvo un apoyo transversal de las bancadas del Frente Amplio, de los partidos PS,

PPD, PDC PRSD, junto a algunos parlamentarios de Chile Vamos (Alianza política de apoyo al gobierno del Presidente Piñera).

A su vez, el proyecto de escaños reservados para pueblos originarios fue aprobado en general, pero fueron rechazadas todas las indicaciones respecto a los porcentajes y mecanismos, por lo que se debería aprobar a través de una ley aparte de paridad de la de cuota de género y representación de independientes. De esta forma, la reforma aprobada no contempla el número de escaños, y solo se encuentra establecida su elección a partir de un distrito nacional.

El 19 de diciembre, el Senado aprueba la reforma constitucional que da inicio al proceso constituyente y al plebiscito inicial que queda fijado para abril de 2020. El proyecto obtuvo en el Senado el quorum de $2/3$ necesario para su aprobación, con 38 votos favorables que representaron un amplio espectro político, existiendo solo 3 votos en contra. El 24 de diciembre el proyecto se convierte en ley, siendo promulgado como la Ley n.º 21.200, incorporándose al texto constitucional en el Capítulo XV que regula las reformas constitucionales en un epígrafe sobre procedimiento para la nueva Constitución.

El 20 de enero, en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado se aprueba en general el proyecto que busca incluir escaños reservados para los pueblos originarios para la elección de convencionales. La iniciativa fue aprobada por unanimidad, quedando pendientes los detalles específicos de implementación.

El proyecto de escaños reservados a pueblos originarios implica la separación del registro electoral nacional en dos, manteniendo un padrón electoral de chilenos, y otro padrón de pueblos originarios. La creación del padrón electoral correspondiente a pueblos originarios se basará en los registros que tiene la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. El registro de los pueblos originarios determinará proporcionalmente el porcentaje de cuotas indígenas a nivel nacional, que se descontarán del número de miembros establecidos en la reforma constitucional. La elección de los convencionales de pueblos originarios se concretará en un distrito único nacional, donde ganarán representación a través de mayoría simple.

Se encuentra pendiente de definir el número de escaños reservados, que puede variar entre 20 y 24 escaños, junto al uso de un padrón exclusivo para pueblos originarios. Asimismo es necesario determinar los requisitos que deben cumplir quienes quieran postular como convencionales de los pueblos originarios.

Tras la aprobación del proyecto en las comisiones unidas de Constitución, Legislación y Justicia, y Mujer, el proyecto de reforma constitucional fue rechazado en la jornada del 22 de enero en la Sala del Senado, donde fue votado por 24 votos a favor, 14 en contra y dos abstenciones, habiendo faltado un voto para su aprobación. La iniciativa proveniente de la diputada Sabat (RN), aprobada con apoyo de distintos sectores de senadores, fue rechazada en esta ocasión por sectores políticos de gobierno pertenecientes a RN y UDI. Sólo se aprobaron las indicaciones correspondientes a la conformación de listas de candidaturas independientes, lo que posibilitó la continuación de su tramitación legislativa.

El proyecto que había sido aprobado en la Cámara de Diputados y las comisiones unidas del Senado y luego rechazado por la falta de un voto en la Sala del Senado respecto de la conformación de las listas para elegir convencionales, establecía la paridad de género y la alternancia entre mujeres y hombres en la lista denominada cebrá, ya que ellas eran conformadas inicialmente por una mujer y luego seguían alternando hombres y mujeres en la respectiva lista. Estableciendo una corrección en caso de distritos que elijan un número impar de convencionales que no se dé una paridad de género entre los electos. De esta manera se considerarán electas las candidaturas que cuenten con los votos necesarios para alcanzar la cifra repartidora en el marco del sistema DHondt. Así se establece que en distritos que elijan tres convencionales, se elegirán máximo dos cupos para convencionales del mismo sexo; si se eligen cinco convencionales sólo tres convencionales pueden ser del mismo sexo; en el caso de elección de siete convencionales en el distrito, sólo cuatro pueden pertenecer al mismo sexo. En el caso de que se generen resultados no paritarios entre convencionales hombres y mujeres electos en el distrito respectivo, se aplican en el resultado final dos factores de corrección, los que son distintos según el número de cupos que correspondan a cada lista. En listas que eligen más de un cupo, los cupos deberán ser asignados en forma intercalada por género a las candidaturas más votadas, si el más votado es un hombre, el segundo cupo corresponde a la mujer más votada o viceversa si la más votada es una mujer, el cargo siguiente corresponde al hombre más votado y así sucesivamente hasta completar el número de cargos que corresponden a la lista. En las listas que eligen solo convencional, en ellas se escoge inicialmente al candidato más votado de la lista, pero si las correcciones ya efectuadas en las listas que elegían más de un cargo no permitieren lograr la paridad en el distrito, de la lista con menos votos deberá salir electa la mujer más votada de la lista en vez del hombre que haya obtenido más votos. Así, los partidos con menor votación elegirán como convencionales a los candidatos de aquel género que se encuentre menormente representado en el respectivo distrito, para posibilitar un resultado paritario de hombres y mujeres.

Como alternativa a dicha fórmula los parlamentarios oficialistas presentaron una propuesta alternativa basada en listas cerradas y bloqueadas con alternancia de género en las respectivas listas, debiendo sortearse por el Servicio Electoral el encabezamiento de las listas por hombres o mujeres, considerando el tamaño de los distritos que eligen entre 3 y 8 convencionales. En este sistema, los convencionales obtenidos por cada lista se asignan proporcionalmente, mediante una segunda aplicación del método DHondt, a la votación de cada una de los partidos o listas independientes. Para luego dado que la ciudadanía no voto por candidatos dentro de la lista, se entregará el escaño al candidato que decidió ubicar en primer lugar de la lista, en caso de que le corresponda elegir un segundo escaño corresponderá al sexo distinto del puesto en primer lugar de la lista y así sucesivamente para los demás escaños que le corresponda alternando según corresponda mujeres y hombres.

Respecto de los independientes se estableció la posibilidad de que los independientes conformaran listas igual que los partidos políticos, para lo cual los candidatos independientes deben tener cada uno un 0,4% de patrocinios respecto a la votación de la última elección parlamentaria, pudiendo así dos o más candidatos independientes formar una lista en él, pudiendo dichas listas de independientes llevar un número de candidatos al igual que el máximo de candidatos que pueden presentar los partidos políticos.

Luego del rechazo por el Senado de las listas paritarias de candidatos a convencionales por la falta de obtención del quorum calificado de senadores requerido, el proyecto pasó a Comisión Mixta, la que debía debatir una alternativa de solución de la discrepancia en la materia entre la Cámara de Diputados y el Senado. Por otra parte, la aprobación por el Senado de las listas de independientes permitió avanzar en dicha materia a tercer trámite constitucional.

En el orden cronológico, el 27 de enero el Servicio Electoral presentó los padrones electorales para el plebiscito de entrada al proceso constituyente que se concretaría el 26 de abril de 2020, pudiendo los electores formular sus reclamos hasta el 6 de febrero. El padrón está compuesto de un total de total de 14.695.245 personas habilitadas para sufragar, de ellos 58.100 son chilenos con residencia en el extranjero y 348.040 migrantes habilitados para participar en la decisión plebiscitaria. El 26 de febrero quedó fijado el padrón definitivo de los electores.

El 26 de febrero de 2020 se inició el periodo oficial de campaña electoral que concluía el 23 de abril.

El 27 de marzo de 2020, comenzaría la emisión de la franja de propaganda gratuita en canales de televisión de libre recepción en dos momentos de quince minutos cada uno, donde siete minutos y medio corresponderán de cada transmisión a quienes estén por el apruebo y por el rechazo a una nueva Constitución, la primera se transmitirá a mediodía y la segunda a las 21.00 hora entre el 27 de marzo y el 23 de abril de 2020. Asimismo 7.5 minutos corresponderán a los que son partidarios en la segunda cedula de aprobar la Convención constitucional enteramente electa y 7.5 minutos a quienes son partidarios de la Convención constitucional mixta. En esta materia le correspondía al Consejo Nacional de Televisión (CNTV) emitir un reglamento del uso de la franja televisiva, el que dejó en manos de los partidos incorporar a distintas agrupaciones sociales, determinando el artículo 5.º del Reglamento aprobado el 24 de enero de 2020, que «los partidos políticos o comandos que participen en la franja deberán (...) destinar una parte significativa del tiempo que se les asigne a organizaciones de la sociedad civil que apoyen la misma opción respecto de la cual a hacer propaganda electoral», lo que generó la crítica de los partidos de gobierno y oposición al no definir el CNV que debía entenderse por parte significativa del tiempo». Se establece que dichas organizaciones de la sociedad civil no deben tener fines de lucro.

El miércoles 4 de marzo de 2020, el Congreso a través de la Cámara de Diputados y el Senado, aprobaron en sesiones sucesivas finalmente la paridad de género para las elecciones de convencionales a la Convención Constitucional, gracias a que

RN aportó quince votos en la Cámara de Diputados y cuatro en el Senado para alcanzar el quorum calificado de 3/5 de aprobación de la reforma constitucional respectiva, bajo la fórmula propuesta por la oposición, que anteriormente hemos con-signado. Sin embargo, desde la presidencia de R N, Mario Desbordes estableció que ellos no apoyarían la extensión de esta fórmula para elegir a los parlamentarios, la que cuenta con el respaldo de todos los parlamentarios opositores. Todo ello el día anterior a la conmemoración del día de la mujer que es el 5 de marzo.

IV. LA PANDEMIA DEL COVID-19 COMO REALIDAD EMERGENTE QUE ALTERA LAS FECHAS DEL PROCESO CONSTITUYENTE

El itinerario del proceso constituyente se vio alterado por la brusca aparición de la pandemia del virus covid-19 que asola al mundo, y que se hace presente en Chile, a mediados de marzo de 2020, ello determinó que el gobierno declarara el Estado de Excepción de catástrofe, el cual permite adoptar medidas de restricción de la libertad ambulatoria, establecimiento de toque de queda y afectación del derecho de propiedad, posibilitando requisiciones de bienes y posibilita que el Presidente de la República, nombre jefes de las fuerzas armadas como Jefes de Zona en Estado de Catástrofe, los que toman el control de las regiones del país. Asimismo se fueron estableciendo cuarentenas totales en comunas y ciudades que tenían mayor incidencia de infección viral, cuyos habitantes sólo podían salir de sus viviendas para casos de concurrir a compras de alimentos, concurrencia a farmacias, consultas médicas y otras situaciones específicas, dos veces a la semana, previa autorización de salvoconducto policial, por un máximo de cuatro horas en cada oportunidad. Asimismo se paralizó parcialmente el proceso económico, cerrando el comercio a excepción de lugares de expendio de alimentos, farmacias y recintos de salud, se concretó el cierre de centros comerciales, restaurantes, bares, centros de espectáculos, cines y teatros, además de la paralización de procesos productivos, lo que llevó a la suspensión de cientos de miles de contratos de trabajo, y el despido de más de un millón de trabajadores, como asimismo en los casos que se pudo, el trabajo se concretó mediante teletrabajo. Se establecieron cordones sanitarios a través del territorio nacional y fue prohibido el ingreso de extranjeros por cielo, mar y tierra, cerrándose las fronteras.

El conjunto de estas circunstancias llevó a aplicar medidas sanitarias que evitan contagios y muertes de personas. En este panorama, por medio de Boletín 13316-07, se concreta por moción de senadores, el proyecto de reforma constitucional que modifica fechas de las diversas etapas del proceso constituyente, producto de la pandemia del covid-19 y los riesgos de contagio del mismo, el texto fue debatido y aprobado por el Senado, con 30 votos a favor y 1 en contra, el que luego fue aprobado también por la Cámara de Diputados, por 109 votos a favor, uno en contra y una abstención, siendo publicada luego de la promulgación presidencial, la ley n.º 21.221 de reforma constitucional en el Diario Oficial del jueves 26 de marzo de 2020.

La reforma constitucional determina que el plebiscito de entrada previsto originalmente para el 26 de abril de 2020, conforme al nuevo itinerario se fijó para el 25 de octubre de 2020; el 11 de abril de 2021 para la elección de los convencionales, dependiendo de la alternativa ganadora del plebiscito, pudiendo ser una convención constitucional plenamente electa o una convención constitucional mixta integrada de mitad de parlamentarios y mitad de convencionales electos. Realizada la elección de los convencionales, el Tribunal Calificador de Elecciones tiene treinta días para calificar dicha elección y comunicar al Presidente de la República la realización correcta de ella. Hecha la comunicación al Presidente de la República, este tendrá tres días para convocar a la instalación de la Convención, la que se concretará quince días después de la decisión presidencial, a fines de mayo de 2021. Dado el plazo máximo de funcionamiento de la convención de 9 meses, más tres meses de prórroga, si lo solicita al menos 1/3 de sus miembros, si se ocupa la prórroga señalada, en mayo de 2022 debiera la convención entregar el texto elaborado y autodisolverse. El plebiscito ratificatorio con el que se cierra el proceso se realizaría en julio de 2022, después que el Presidente de la República lo haya convocado, el que debe realizarse sesenta días después de su convocación, vale decir, a fines de julio de 2022.

La pandemia del covid-19 ha evolucionado positivamente lo que ha permitido en septiembre de 2020 iniciar un proceso progresivo de desconfinamiento y de reactivación económica, haciendo frente además a una caída del empleo de un 14,5% en los últimos doce meses, correspondiente a 1.3 millones de trabajadores. Debe tenerse presente que Chile ha tenido hasta inicios de octubre de 2020, 466.590 casos de covid, correspondientes a 24.355 casos por millón de habitantes, teniendo 12.867 muertos, con 672 muertos por millón de habitantes y una letalidad de 2,768.

La pandemia produjo un proceso de crecimiento negativo del Producto Interno Bruto que, en junio de 2020, la CEPAL calculaba, en el caso chileno, de menos 7.9%, lo que acerca a un proceso de recesión, tal perspectiva ha obligado al gobierno a generar programas de financiamiento con recursos frescos de 12.000 millones de dólares para afrontar la situación social y reactivar el proceso productivo.

V. LAS ETAPAS BÁSICAS DEL PROCESO CONSTITUYENTE REGULADO POR EL CAPÍTULO XV DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE REFORMA CONSTITUCIONAL, ARTÍCULOS 130 A 143 DE LA CONSTITUCIÓN DE DICIEMBRE DE 2019, MODIFICADO POR LEY N.º 21.221 DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE MARZO DE 2020 QUE POSTERGA EL PLEBISCITO Y PROCESO CONSTITUYENTE.

El proceso constituyente tal como se regula en la Constitución al día de hoy establece tres etapas.

1. Primera etapa: plebiscito de entrada que define si se desea una nueva constitución y el mecanismo institucional a través del cual ella se elaborará

La primera es el plebiscito de entrada en el proceso que se ha fijado su realización para el 25 de octubre de 2020, conforme al artículo 130 de la Constitución, como se ha establecido anteriormente, el que contemplará dos cédulas en que se responderá a una pregunta en la primera y se optará por una alternativa en la segunda:

Los electores en la primera cédula deberán decidir acerca de si aprueban o rechazan establecer una nueva Constitución.

En la segunda cédula, los electores deberán optar si la nueva Constitución será elaborada por una Convención Constitucional enteramente elegida o por una Convención Constitucional mixta integrada por la mitad de los parlamentarios y por la otra mitad de convencionales electos al efecto.

Para este plebiscito de entrada al proceso constituyente, el artículo 130 de la Constitución, en su inciso quinto, se precisa que los canales de TV de libre recepción deberán destinar gratuitamente 30 minutos diarios a propaganda electoral sobre dicho plebiscito, debiendo dar expresión a la promoción de las dos opciones contempladas en cada cédula, conforme al acuerdo que adoptará el Consejo Nacional de Televisión, respetando una estricta igualdad de promoción de las opciones plebiscitadas.

La distribución de espacios para las dos opciones determinada por el Consejo Nacional de TV, podrá ser objeto de reclamación ante el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL), el que deberá resolver dentro del plazo de cinco días desde la fecha de la interposición, conforme al artículo 130, inciso quinto, parte final.

El inciso sexto del artículo 130 de la Constitución determina que este plebiscito será calificado por el Tribunal Calificador de Elecciones, el que conocerá del escrutinio general y proclamará aprobadas las cuestiones que hayan obtenido más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos. Para estos efectos, los votos nulos y blancos se considerarán como no emitidos. El mismo inciso precisa que el proceso de calificación del plebiscito nacional debe quedar concluido dentro de los treinta días siguientes a la fecha de realización de éste. A su vez, la sentencia de proclamación del plebiscito será comunicada dentro de los tres días siguientes de su dictación al Presidente de la República y al Congreso Nacional.

2. Segunda etapa del proceso: elección y funcionamiento de la Convención constituyente

Si la ciudadanía hubiere aprobado elaborar una Nueva Constitución, el Presidente de la República deberá convocar, mediante decreto supremo exento, dentro de los cinco días siguientes a la comunicación del Tribunal Calificador de

Elecciones, a elección de los miembros de la Convención Mixta Constitucional o Convención Constitucional, según corresponda. Esta elección se llevará a cabo el 11 de abril de 2021.

Si el plebiscito determina la elección de una *Convención Constitucional*, enteramente electa, se elegirán 155 convencionales conforme determina el artículo 141 de la Constitución, electos por la ciudadanía mediante un sistema electoral proporcional con método D'Hondt por los distritos que regula la LOC n.º 18.700, para la elección de la Cámara de Diputados, en 28 distritos electorales, cada uno de los cuales eligen entre tres a ocho convencionales. Conforme al mismo artículo 141, se determina que los integrantes de la Convención Constitucional no podrán ser candidatos a cargos de elección popular mientras ejercen sus funciones y hasta un año después de que cesen en sus cargos en la Convención.

En el caso que la ciudadanía en el plebiscito opte por la Convención Mixta Constitucional, integrada por la mitad de los parlamentarios actualmente en el ejercicio del cargo y un 50% de miembros electos directamente por la ciudadanía, la Convención quedará constituida por 172 asientos, conforme al artículo 139 de la Constitución, de los cuales 86 corresponderán a parlamentarios y 86 pertenecerán a ciudadanos electos para el cargo por los 28 distritos electorales. Los parlamentarios que integrarán la Convención serán escogidos en una votación del Congreso Pleno, en la que competirá por listas o pactos electorales, utilizándose un sistema proporcional con método D'Hondt utilizado para las elecciones de la Cámara de Diputados.

Los integrantes de la Convención recibirán una retribución de 50 UTM, con excepción de los parlamentarios que la integren, con un monto mensual que asciende a 2.5 millones de pesos chilenos. Los parlamentarios que integren la Comisión Mixta Constitucional quedarán eximidos de asistir al Congreso, mientras funcione la Convención.

Los candidatos a convencionales que ocupen cargos públicos o de elección popular deben cesar en sus funciones por el solo ministerio de la ley una vez que sea aceptada su candidatura por el Servicio Electoral.

El artículo 132, inciso primero de la Constitución, determina que pueden ser candidatos a convencionales, los que cumplen los requisitos establecidos en el artículo 13 de la Constitución, vale decir, los chilenos mayores de 18 años de edad que no hayan sido condenados a pena aflictiva.

El artículo 132, en su inciso tercero, precisa que los Ministros de Estado, los intendentes, los gobernadores, los alcaldes, los consejeros regionales, los concejales, los subsecretarios, los secretarios regionales ministeriales, los jefes de servicio, los miembros del Consejo del Banco Central, los miembros del Consejo del Servicio Electoral, los miembros y funcionarios de los diferentes escalafones del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Contraloría General de la República, así como los del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, del Tribunal de Contratación Pública, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los tribunales electorales regionales; los consejeros del

Consejo para la Transparencia, y los miembros activos de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, que declaren sus candidaturas a miembros de la Convención, cesarán en sus cargos por el solo ministerio de la Constitución, desde el momento en que sus candidaturas sean inscritas en el Registro Especial a que hace referencia el inciso primero del artículo 21 del decreto con fuerza de ley n.º 2, del año 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley n.º 18.700. Lo dispuesto precedentemente le será aplicable a los senadores y diputados solo respecto de la Convención Constitucional.

Las personas que desempeñen un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal deberán suspender dichas funciones desde el momento que sus candidaturas sean inscritas en el Registro Especial a que hace referencia el inciso primero del artículo 21 del decreto con fuerza de ley n.º 2, del año 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley n.º 18.700, conforme determina el artículo 132 de la Constitución inciso final.

En el caso de los parlamentarios que integren la Convención Mixta Constitucional quedan liberados de cumplir sus funciones parlamentarias mientras integren dicha Convención. El Congreso Nacional podrá incorporar medidas de organización para un adecuado trabajo legislativo mientras la Convención Mixta Constitucional se encuentre en funcionamiento. Todo ello conforme al artículo 134 inciso cuarto de la Constitución.

Respecto del funcionamiento de la Convención se refiere a ello el artículo 133 de la Constitución, precisando que el Presidente de la República debe convocar a la primera sesión de instalación de la Convención mediante decreto exento, el cual si no determina el lugar de ella, este será el recinto del Congreso Nacional.

En dicha primera sesión, la Convención deberá: a) Elegir a un Presidente y a un Vicepresidente por mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio. b) Aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio.

La Convención no podrá alterar los quórum ni procedimientos para su funcionamiento y para la adopción de acuerdos. Deberá, asimismo, constituir una secretaría técnica, la que será conformada por personas de comprobada idoneidad académica o profesional.

Corresponderá al Presidente de la República, o a los órganos que éste determine, prestar el apoyo técnico, administrativo y financiero que sea necesario para la instalación y funcionamiento de la Convención.

A su vez, el artículo 134 determina que serán aplicables a los convencionales constituyentes las normas de los artículos 51, con excepción de los incisos primero y segundo; 58, 59, 60 y 61 de la Constitución.

El artículo 51, inciso tercero, se refiere a que las vacantes que deje en este caso un convencional constituyente se proveerán con el ciudadano que señale el

partido político al que pertenecía el convencional que produjo la vacante al momento de su elección. Los convencionales elegidos como independientes no serán reemplazados. Los convencionales elegidos como independientes que hubieren postulado integrando lista conjunta con uno o más partidos políticos, serán reemplazados por el ciudadano que señale el partido indicado por el respectivo convencional constituyente al presentar la declaración de candidatura.

Los reemplazantes deberán reunir los requisitos para ser elegido convencional constituyente. En ningún caso procederán elecciones complementarias.

El artículo 58 de la Constitución, aplicado a los convencionales constituyentes, establece las incompatibilidades a que están afectos con todo empleo o comisión retribuida con fondos del fisco, de municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado, a excepción de los empleos docentes, los funcionarios públicos que no ejerzan cargos de exclusiva confianza, así como los trabajadores de las empresas del Estado en las que el Estado tenga intervención por aportes de capital y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza.

Asimismo, las funciones de convencional constituyente son incompatibles con las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean ad honorem, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o en las empresas del Estado o en las que el Estado tenga participación por aporte de capital.

Por el solo hecho de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones, el convencional constituyente cesará en el otro cargo, empleo o comisión incompatible que desempeñe.

La aplicación a los convencionales constituyentes del artículo 59 de la Constitución se refiere a las inhabilidades sobrevinientes, determinando que desde el momento de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones ningún convencional constituyente puede ser nombrado para un empleo, función o comisión de los ya referidos anteriormente.

El artículo 60 de la Constitución aplicado a los convencionales constituyentes considera las mismas causales de cesación del cargo que a diputados o senadores.

El artículo 61 aplica a los convencionales constituyentes la inviolabilidad legal por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sala o comisiones. Asimismo se les establece inviolabilidad penal o fuero desde el día de su elección, no pudiendo ser acusado o privado de libertad, salvo caso de delito flagrante, si el Tribunal de Alzada respectivo (Corte de Apelaciones respectiva) de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a la formación de causa, de dicha resolución se puede apelar ante la Corte Suprema.

Conforme al inciso segundo del artículo 134 de la Constitución, a contar de la proclamación del Tribunal Calificador de Elecciones, los funcionarios públicos, así como los trabajadores de las empresas del Estado, podrán hacer uso de un permiso sin goce de remuneraciones mientras sirvan a la Convención.

El inciso tercero del artículo 134 aplica a los convencionales constituyentes las normas de la ley n.º 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de interés, aplicables a los diputados, y la ley n.º 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.

El inciso final del artículo 134 determina que los convencionales constituyentes, con excepción de los parlamentarios que la integren, en caso de Convención Constitucional Mixta, recibirán una retribución mensual de 50 unidades tributarias mensuales, además de las asignaciones que se establezcan en el Reglamento de la Convención. Dichas asignaciones serán administradas por un comité externo que determine el mismo Reglamento.

Las disposiciones de la nueva Constitución deben adoptarse en la Convención por dos tercios de sus miembros, y por el mismo quórum debe aprobarse su reglamento de votación, estableciéndose un procedimiento de reclamación ante la Corte Suprema respecto de las reglas que se fijen en la materia, el que podrá ser ejercido por a lo menos una cuarta parte de los convencionales.

Los miembros de la Convención contarán con una inhabilidad sobreviniente de un año a partir de la cesación de sus funciones en la Convención, para ser candidatos a cargos de elección popular.

Conforme al artículo 135 de la Constitución, la Convención no podrá intervenir ni ejercer ninguna otra función o atribución de otros órganos o autoridades establecidas en esta Constitución o en las leyes.

El mismo artículo 135 precisa que, mientras no entre en vigencia la nueva Constitución, la actual seguirá plenamente vigente, sin que pueda la Convención negarle autoridad o modificarla.

También explicita el artículo 135 que, en conformidad al artículo 5.º, inciso primero, de la Constitución, mientras la Convención esté en funciones la soberanía reside esencialmente en la Nación y es ejercida por el pueblo a través de los plebiscitos y elecciones periódicas que la Constitución y las leyes determinan y, también, por las autoridades que esta Constitución establece, quedándole prohibido a la Convención, a cualquiera de sus integrantes o a una fracción de ellos, atribuirse el ejercicio de la soberanía, asumiendo otras atribuciones que las que expresamente le reconoce esta Constitución.

Asimismo, la Convención tiene límites materiales en el desempeño de sus funciones. El texto de nueva Constitución que se someta a plebiscito 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. En este plano nos parece necesario destacar, porque no se explicita, que los derechos esenciales asegurados por tratados internacionales constituyen límites al ejercicio de la soberanía conforme al artículo 5.º, inciso segundo de la Constitución.

El artículo 136 de la Constitución, determina el procedimiento de reclamos. Se puede reclamar de una infracción a las reglas de procedimiento aplicables a la

Convención, contenidas en el epígrafe que estamos analizando del Capítulo de reforma constitucional, como asimismo se puede reclamar de aquellas infracciones de procedimiento que emanen de los acuerdos de carácter general de la propia Convención. A su vez, se establece la prevención de que, en ningún caso se podrá reclamar sobre el contenido de los textos en elaboración.

Se precisa que cinco ministros de la Corte Suprema conocerán de estas reclamaciones elegidos por sorteo por la misma Corte para cada cuestión planteada.

La reclamación deberá ser suscrita por al menos un cuarto de los miembros en ejercicio de la Convención y se interpondrá ante la Corte Suprema, dentro del plazo de cinco días desde que se tomó conocimiento del vicio alegado.

La reclamación deberá indicar el vicio que se reclama, el que deberá ser esencial, y el perjuicio que causa.

El procedimiento para el conocimiento y resolución de las reclamaciones será establecido en un Auto Acordado que adoptará la Corte Suprema, el que no podrá ser objeto del control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional conforme a lo establecido en el artículo 93 número 2 de la Constitución.

La sentencia que acoja la reclamación solo podrá anular el acto. En todo caso, deberá resolverse dentro de los diez días siguientes desde que se entró al conocimiento del asunto. Contra las resoluciones de que trata este artículo no se admitirá acción ni recurso alguno.

Conforme al artículo 137 de la Constitución, la Convención tendrá un plazo de nueve meses para redactar y aprobar la propuesta de texto de nueva Constitución, contado desde su instalación, el que podrá prorrogarse, por una sola vez, por tres meses.

La prórroga podrá ser solicitada por quién ejerza la Presidencia de la Convención o por un tercio de sus miembros, con una anticipación no superior a quince días ni posterior a los cinco días previos al vencimiento del plazo de nueve meses. Presentada la solicitud, se citará inmediatamente a sesión especial, en la cual la Presidencia deberá dar cuenta pública de los avances de la elaboración de la propuesta de texto de Nueva Constitución, con lo cual se entenderá prorrogado el plazo sin más trámite. De todas estas circunstancias deberá quedar constancia en el acta respectiva. El plazo de prórroga comenzará a correr el día siguiente a aquel en que venza el plazo original.

El Artículo 138 de la Constitución, establece algunas normas transitorias que determinan que:

- a) La Convención podrá establecer disposiciones especiales de entrada en vigencia de algunas de las normas o capítulos de la Nueva Constitución.
- b) La Nueva Constitución no podrá poner término anticipado al periodo de las autoridades electas en votación popular, salvo que aquellas instituciones que integran sean suprimidas u objeto de una modificación sustancial.

- c) La Nueva Constitución deberá establecer el modo en que las otras autoridades que esta Constitución establece cesarán o continuarán en funciones.

Una vez acordado el texto de Nueva Constitución por la Convención será comunicado al Presidente de la República.

Una vez redactada y aprobada la propuesta de texto de Nueva Constitución por la Convención, o vencido el plazo o su prórroga, la Convención se disolverá de pleno derecho.

3. Tercera etapa de proceso: el Plebiscito ratificatorio

El Presidente de la República deberá convocar, al plebiscito ratificatorio, dentro de tres días desde la comunicación del texto de la Constitución por la Convención, mediante decreto supremo exento, a un plebiscito nacional constitucional para que la ciudadanía apruebe o rechace la propuesta formulada por la Convención el que se realizará sesenta días antes o después de una elección parlamentaria o presidencial, no pudiendo concretarse tampoco en los meses de enero o febrero.

En este segundo plebiscito (referéndum) la ciudadanía estará llamada a pronunciarse sobre la aprobación o rechazo de lo obrado por la Convención Constitucional.

Este segundo plebiscito se realizará con voto obligatorio para quienes emitan su sufragio en Chile, contemplándose multas de 1 a 3 UTM a beneficio municipal para quienes no concurran a las urnas, con la excepción de los casos de quienes padezcan una enfermedad, se encuentren fuera del país o se encuentren a más de 200 kilómetros de aquél en que se encontrare registrado su domicilio electoral o por otro impedimento grave, debidamente comprobado ante el juez competente, quien apreciará la prueba conforme a las reglas de la sana crítica. El conocimiento de la infracción señalada corresponderá al Juez de Policía Local de la comuna donde se cometieron tales infracciones, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley n.º 18.287.

En el plebiscito señalado, la ciudadanía dispondrá de una cédula electoral que contendrá la siguiente pregunta: «¿Aprueba usted el texto de nueva Constitución propuesto por la Convención Mixta Constitucional?» o «¿Aprueba usted el texto de Nueva Constitución propuesto por la Convención Constitucional?»

El elector marcará su preferencia encima de las palabras «Apruebo» o «Rechazo».

Este plebiscito deberá celebrarse 60 días después de la publicación en el Diario Oficial del Decreto Supremo del Presidente de la República antes señalado, si ese día fuere domingo, o el domingo inmediatamente siguiente. Con todo, si en conformidad a las reglas anteriores la fecha del plebiscito se encuentra en el lapso

entre sesenta días antes o después de una votación popular de aquellas a que hacen referencia los artículos 26 (Elección presidencial), 47 (elecciones de diputados) y 49 (elecciones de senadores) de la Constitución, el día del plebiscito se retrasará hasta el domingo posterior inmediatamente siguiente. Si de la aplicación de la regla precedente el plebiscito recayere el mes de enero o febrero, el plebiscito se celebrará el primer domingo del mes de marzo.

El proceso de calificación del plebiscito nacional deberá quedar concluido dentro de los 30 días siguientes a la fecha de éste. La sentencia de proclamación del plebiscito será comunicada dentro de los tres días siguientes a la comunicación de la sentencia referida en el inciso anterior, convocar al Congreso Pleno para que, en un acto público y solemne, se promulgue y se jure o prometa respetar y acatar la Nueva Constitución Política de la República. Dicho texto será publicado en el Diario Oficial dentro de los diez días siguientes a su promulgación y entrará en vigencia en dicha fecha. A partir de esta fecha, quedará derogada la presente Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra establecido en el decreto supremo n.º 100 de 17 de septiembre de 2005.

Aprobada la Constitución por el plebiscito ratificatorio, concretada la decisión del Tribunal Calificador de Elecciones de comunicar los resultados al Presidente de la República, este deberá promulgar el texto de nueva Constitución y luego publicarla en el Diario Oficial, desde este día la nueva Constitución entrara en vigencia derogándose orgánica e integralmente la Constitución actualmente vigente.

VI. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO CONSTITUYENTE

El logro del acuerdo de las fuerzas políticas con mayor representación en el Congreso Nacional que culminó en la madrugada del quince de noviembre de dos mil diecinueve, luego convertido en disposiciones constitucionales que constituyen un epígrafe del capítulo XV de la Constitución, el cual institucionaliza un proceso constituyente ejemplarmente democrático que Chile no ha tenido en toda su vida republicana desde su independencia en 1818. La ciudadanía decidirá libremente, a través del plebiscito de entrada, si desea o no una nueva Constitución y cuál es el mecanismo institucional para su elaboración y propuesta, existiendo a su vez, la decisión ciudadana si ella se concreta por una Convención Constitucional enteramente por la ciudadanía o por una Convención Mixta Constitucional integrada a mitades por convencionales electos por la ciudadanía y por parlamentarios que integran actualmente el Congreso Nacional.

La regulación analizada de la Convención muestra que estamos ante el ejercicio de un poder constituyente instituido, no soberano, que sólo tiene como

tarea la elaboración y propuesta de un texto constitucional, sin poder interferir con la actividad de los poderes constituidos, teniendo además límites formales en los quórum preestablecidos para adoptar su reglamento y la aprobación de disposiciones constitucionales por dos tercios, las cuales si no se respetan son susceptibles de reclamación a través de un procedimiento predeterminado que resuelven cinco ministros de la Corte Suprema, como asimismo, la convención tiene límites sustantivos o materiales a su actividad en los principios republicanos y democráticos, la no afectación de sentencias basadas en la autoridad de cosa juzgada y el respeto de los tratados internacionales ratificados por el Estado de Chile. Sin embargo, en esta última materia, no se establece un órgano jurisdiccional que pueda resolver sobre eventuales trasgresiones, lo que queda entregado al juicio y la decisión del cuerpo político de la sociedad a través del plebiscito (referéndum) ratificatorio, en que la ciudadanía se pronunciará aprobando o rechazando el texto constitucional propuesto por la Convención.

Por otra parte, debe tenerse presente que la convención constitucional que se elija tendrá una representatividad de género paritaria, que constituye un caso inédito en el derecho comparado constitucional, se asegura la presencia de representantes independientes de los partidos políticos, como asimismo se asegurará, aun cuando todavía no está específicamente regulada todavía, siendo una tarea pendiente del Congreso, la participación de representantes de pueblos originarios elegidos en un único distrito nacional.

Debe ponerse de relieve que la ciudadanía se pronunciará tanto para iniciar el proceso constituyente aceptando o no la generación de una nueva Constitución mediante una Convención generada al efecto, o rechazando la generación de ella, caso en el cual las reformas constitucionales deberán concretarse con el procedimiento y quórum previstos en el actual texto constitucional, como asimismo, la ciudadanía tendrá una segunda oportunidad de pronunciarse en el plebiscito o referéndum de salida, en el que aprobará o rechazará el texto de Constitución elaborado por la Convención, si lo aprueba esta será la nueva Constitución, derogándose orgánicamente la hasta hoy vigente, si la rechaza se mantendrá la actual Constitución.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

El estallido social que hemos relatado en su aparición y desarrollo, como el logro del acuerdo político del quince de noviembre de dos mil diecinueve y la reforma constitucional concreta en diciembre del mismo año que agrega a la Constitución, en su capítulo XV, un epígrafe con el proceso institucional de generación de la Nueva Constitución, son manifestaciones claras del agotamiento del orden constitucional generado por el régimen autoritario militar en 1980, con muchas reformas parciales, que solo pudieron concretarse cuando los parlamentarios conservadores de fuerzas políticas neoliberales lo permitían, por los altos quórum de la

reforma constitucional y por los 4/7 de los parlamentarios en ejercicio (Diputados y Senadores) requeridos para aprobar, modificar o derogar las leyes orgánicas constitucionales generadas durante el régimen autoritario militar.

Cabe también explicitar que la nueva Constitución surgirá de un acuerdo que requiere dos tercios de los miembros de la Convención, para aprobar cada una de las normas de la Constitución, por tanto, un amplio consenso de las fuerzas políticas representadas en la Convención y, por otra parte, no se elabora realmente desde un papel en blanco, por la existencia de límites sustantivos o materiales ya señalados, lo que implica el respeto a la tradición republicana y democrática, el respeto del derecho internacional convencional ratificado, en especial los tratados que aseguran derechos humanos y que conforme al texto constitucional limitan el ejercicio de la soberanía conforme al artículo 5.º inciso 2.º de la Constitución, como asimismo el respeto de las sentencias ejecutoriadas de los tribunales de justicia.

La Convención, con el quorum requerido, debatirá sobre instituciones de una democracia con mayor participación activa de la ciudadanía; sobre las bases de la Constitución Económica; sobre el establecimiento eventual de un Estado Social de Derecho y el rol del Estado; se podrá considerar si se mantiene un tipo de gobierno presidencialista más equilibrado o se avanza hacia un tipo de gobierno semipresidencial; se podrá precisar mejor las relaciones entre derecho interno y derecho internacional y, en especial, con el derecho internacional de los derechos humanos; sobre el eventual fortalecimiento de los derechos económicos, sociales y culturales y sus garantías, que se encuentran muy debilitados y en otros casos no existen en la Constitución vigente; se podrá debatir la descentralización regional y comunal y su profundidad en el marco del Estado Unitario y el fortalecimiento de sus competencias y sus recursos económicos; se debatirá acerca de la existencia de un parlamento uni o bicameral; sobre composición y atribuciones del Tribunal Constitucional; sobre las bases del Poder Judicial y sus competencias, entre otras diversas materias que han estado presente en el debate político y social en el último tiempo.

Todo ello permite asumir el agotamiento del actual orden constitucional vigente y la necesidad de generar una nueva Constitución que sea expresión de la participación de todos y todas y que se asuma como una obra colectiva y un orden constitucional legítimo y representativo considerado la casa común de todos los chilenos y chilenas durante el siglo XXI.

El ordenamiento constitucional, más que cualquier otro, requiere de adhesión y sostenimiento por la colectividad; su validez está estrechamente vinculado a su eficacia y ésta a la adhesión de los ciudadanos y los diversos sectores que integran la sociedad. Una Constitución que carece de sustento y adhesión difundida entre los miembros de la sociedad está destinada a durar poco, sólo mientras exista la fuerza que la impone.

Una Constitución solo tendrá durabilidad si es obra de la participación y adhesión de los diversos sectores que integran la sociedad política, y el conjunto

de la colectividad la hace suya; por el contrario, no permanecerá si es obra sólo de una parte del cuerpo político de la sociedad; sólo la adhesión sustantiva del conjunto de la sociedad es garantía de eficacia de las normas constitucionales y de su perdurabilidad, así como otorga a los gobernantes la autoridad para exigir legítimamente su acatamiento. Como señalaba Stern respondiendo a C. Schmitt, lo decisivo continúa siendo aclarar la transición del acto político a la norma jurídica. La voluntad, el mandato sólo puede convertirse en derecho, si es seguido, si es reconocido, si es aceptado («consentido») como algo que debe tener vigencia. Esta aceptación es algo que tiene que producirse. La Constitución es, pues, lo normado por la voluntad constituyente y lo reconocido como vinculante por el pueblo sometido a la norma.

TITLE: *The way to a new constitution*

ABSTRACT: *The article analyzes the social explosion that occurred in October 2019 in Chile, which is manifested by important social forces that demand significant political and social changes, as well as a new Constitution. This mobilization of civil society involved an awareness by the Government and the National Congress of the serious social problems not assumed in government policy, which will lead to a parliamentary political agreement that assumes the exhaustion of the constitutional system and the development of a constituent process, which is regulated in an epigraph of chapter XV of the Constitution, which regulates said process in three stages, the initial plebiscite (referendum), in which citizens must decide if they want a new Constitution and must choose for the type of convention that will debate and approve it; the second stage, regulates the electoral process of the conventional ones and the regulation, functions and limitations of the convention that will elaborate and propose the text of the new Constitution; and the third stage, the development of the plebiscite (referendum) in which the citizenry must pronounce on the approval or rejection of the text prepared by the convention. Finally, the author makes some comments on said constituent process.*

RESUMEN: *El artículo analiza la explosión social ocurrida en octubre de 2019 en Chile, que se manifiesta por importantes fuerzas sociales que demandan significativos cambios políticos y sociales, como también una nueva Constitución. Dicha movilización de la sociedad civil implicó una toma de conciencia por parte del Gobierno y del Congreso Nacional de los graves problemas sociales no asumidos en la política gubernamental, lo que llevará a un acuerdo político parlamentario que asume el agotamiento del sistema constitucional y el desarrollo de un proceso constituyente, el cual queda regulado en un epígrafe del capítulo XV de la Constitución, el que regula dicho proceso en tres etapas, el plebiscito (referéndum) de entrada, en el que la ciudadanía debe decidir si quiere una nueva Constitución y debe optar por el tipo de convención que la debatirá y aprobará; la segunda etapa, regula el proceso electoral de los convencionales y la regulación, funciones y limitaciones de la convención que elaborará y propondrá el texto de nueva Constitución; y la tercera etapa, el desarrollo del plebiscito (referéndum) en que la ciudadanía deberá pronunciarse sobre la aprobación o rechazo del texto elaborado por la convención. Finalmente el autor realiza algunos comentarios sobre dicho proceso constituyente.*

KEY WORDS: *Political and social crisis; Constituent process, Constitution.*

PALABRAS CLAVE: *Crisis política y social; proceso constituyente, Constitución.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 14.04.2020

FECHA DE ACEPTACIÓN: 09.09.2020