



Universidad de Chile  
Facultad de Derecho  
Departamento de Derecho Público

Análisis de los antecedentes, el contexto histórico, el contenido y las repercusiones del marco jurídico del proceso constituyente 2019 – 2022

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

**Matías Nicolás Mastrangelo Peroni**

Profesor Guía: Carlos Huneus Madge

Santiago, Chile

Marzo, 2022

*A mi mama, mi papa y mi hermana, por su superlativo apoyo*  
*A mis amistades, profesores y profesoras, por darme energía e inspiración*  
*A la familia Vicuña Zurich Cichero*

## Índice

<b>Índice de tablas y líneas del tiempo</b> .....	<b>6</b>
<b>Abreviaturas</b> .....	<b>7</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>8</b>
A. Tema .....	8
B. Estructura .....	12
C. Objetivos .....	15
D. Metodología .....	16
E. Estado de la cuestión .....	16
<b>Capítulo I Antecedentes de reformas constitucionales e intento de Proceso Constituyente</b> .....	<b>18</b>
A. Breve historia de la impugnación a la Constitución de 1980 .....	18
B. Proceso Constituyente del Segundo Gobierno de Michelle Bachelet (2015 – 2018) .....	20
<b>Capítulo II Periodo 1989 – 2021, Chile viviendo una contradicción y sus consecuencias</b> .....	<b>30</b>
A. Contradicción institucional - política .....	30
B. Manifestación del malestar .....	33
<b>Capítulo III Salida política al Estallido Social de Octubre. Gestación y repercusiones del Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución</b> .....	<b>38</b>
A. Análisis descriptivo del desenvolvimiento de la petición por una Nueva Constitución, su posterior canalización institucional y sus respectivas repercusiones .....	38
a) Primeras aproximaciones y reacciones desde la institucionalidad .....	38
b) Segunda semana de noviembre 2020, los días claves .....	42
c) Primeras repercusiones .....	49
B. Análisis de la respuesta entregada por la institucionalidad política al Estallido Social .....	52
a) ¿Dónde radica el origen de la crisis política? ¿En el sistema de gobierno presidencialista o en el papel desempeñado por el Presidente? .....	52
b) Respecto del contexto en el que el Presidente debe tomar la decisión crítica de llamar a un Acuerdo Nacional por una Nueva Constitución, en desmedro de volver a convocar a las Fuerzas Armadas .....	56
c) Interpretación política de las negociaciones y tensiones previas al Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución .....	59
d) Quórum calificado de dos tercios: interpretaciones e implicancias .....	62
e) ¿Asamblea Constituyente o Convención Constitucional? .....	66
f) Debates respecto de la hoja en blanco .....	69

g) Plazo de trabajo de la Convención.....	72
<b>Capítulo IV Análisis del trabajo de la Comisión Técnica convocada por el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución .....</b>	<b>75</b>
<b>A. Aspectos generales.....</b>	<b>75</b>
<b>B. Análisis descriptivo del trabajo en sesiones de la Comisión.....</b>	<b>78</b>
1° Sesión. 26 de noviembre 10:30 – 12:15.....	80
a) Organización del proceso .....	80
b) Aspectos generales de la campaña.....	81
c) Financiamiento de la campaña .....	81
d) Elección de convencionales .....	82
2° Sesión. 26 de noviembre 16:00-17:00.....	83
a) Denominación de los plebiscitos.....	83
b) Redacción de los votos.....	83
c) Financiamiento de las campañas .....	84
3° Sesión. 26 de noviembre 17:30-19:30.....	84
4° Sesión. 27 de noviembre mañana .....	87
a) ¿Cómo se desarrollaría la campaña del Plebiscito Constitucional? .....	88
b) ¿Cómo se materializarían los posibles cambios a instituciones actualmente reguladas? .....	88
88	
5° Sesión. 27 de noviembre tarde .....	89
a) Mecanismo de solución de controversias .....	89
b) Prórroga del trabajo de la Convención.....	91
6° Sesión. 28 de noviembre mañana .....	91
a) Sistema de elección de los parlamentarios que integren la Convención Mixta .....	92
b) Compatibilidad entre los cargos de parlamentario y convencional .....	93
c) Dieta y asignaciones de los convencionales .....	94
7° Sesión. 28 de noviembre tarde .....	94
a) Estrategia de incorporación legal.....	94
b) Estatuto de los y las convencionales.....	95
c) Cláusula de límites .....	95
d) Quórum de dos tercios.....	96
e) Instalación de la Convención y el funcionamiento de esta.....	96
8° Sesión. 2 de diciembre .....	97
a) Obligatoriedad del voto en el plebiscito constitucional o “de salida” .....	97
b) Implicancias de la victoria del rechazo en el Plebiscito Constitucional.....	98
c) Incompatibilidades de los funcionarios públicos.....	98
d) Límites del poder constituyente .....	98
9° Sesión. 3 de diciembre .....	99
a) Instalación y administración de la Convención.....	99
b) Requisitos de las candidaturas .....	99
c) Voto de las personas privadas de libertad.....	100
d) Recurso de reclamación .....	101
<b>Días 4 y 5 de diciembre .....</b>	<b>101</b>
a) Votación de entrada .....	101
b) Elección de convencionales constituyentes.....	102
c) Quórum de dos tercios.....	102
d) Situación de los funcionarios públicos.....	102

e)	Límites del órgano constituyente .....	102
f)	Recurso de reclamación .....	103
g)	Prórroga.....	103
h)	Apoyo administrativo a la Convención .....	103
i)	Normas transitorias .....	103
j)	Sanción por no votar en el plebiscito de salida .....	104
k)	Innovación .....	104
	<b>10° Sesión. 6 de diciembre.....</b>	<b>104</b>
<b>C.</b>	<b>Análisis crítico del trabajo de la Comisión.....</b>	<b>105</b>
a)	Balance general .....	105
b)	Puntos altos.....	108
c)	Deficiencias .....	108
d)	Análisis de la “cláusula Fermandois” .....	110
e)	Análisis general desde el derecho comparado .....	114
	<b>Capítulo V Discusión parlamentaria de la Ley N° 21.200.....</b>	<b>119</b>
<b>A.</b>	<b>Análisis descriptivo del desarrollo de los trámites legislativos .....</b>	<b>119</b>
a)	Antecedentes relevantes.....	119
b)	Primer trámite constitucional.....	122
i.	Discusión en Comisión.....	122
ii.	Discusión en Sala .....	126
c)	Segundo trámite constitucional .....	128
<b>B.</b>	<b>Análisis crítico de la discusión parlamentaria de la Ley N° 21.200:.....</b>	<b>130</b>
a)	Contexto .....	130
b)	Desempeño del Partido Comunista .....	131
c)	Rol del oficialismo .....	132
d)	Paridad de género en la integración de la Convención.....	133
	<b>Conclusiones .....</b>	<b>137</b>
<b>A.</b>	<b>Reflexiones generales.....</b>	<b>137</b>
<b>B.</b>	<b>Legado del proceso constituyente impulsado por el segundo gobierno de Michelle Bachelet.....</b>	<b>140</b>
<b>C.</b>	<b>Poder Constituyente ¿Originario, derivado u otra alternativa?.....</b>	<b>142</b>
a)	Definiciones doctrinales .....	142
i.	Tesis originaria.....	144
ii.	Tesis derivada.....	146
b)	Tesis del texto .....	147
	<b>Anexo de metodología.....</b>	<b>153</b>
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>157</b>
	<b>Normas jurídicas citadas.....</b>	<b>172</b>
	<b>Jurisprudencia citada .....</b>	<b>173</b>

## Índice de tablas y líneas del tiempo

Tabla 1.-Evolución de los niveles de confianza ciudadana en instituciones claves entre los años 1996 y 2020 _____	32
Tabla 2.-Evolución de los niveles de confianza ciudadana en instituciones claves entre los años 2008 y 2021 _____	33
Tabla 3.- Comparativo duración últimos procesos constituyentes sudamericanos	74
Tabla 4.-Cuadro resumen del perfil de los y las integrantes de la Comisión Técnica _____	77
Tabla 5.-Resumen de las sesiones de la Comisión Técnica _____	79
Tabla 6.-Comparativo Acuerdo por la Paz y propuesta de la Comisión Técnica	107
Tabla 7.-Compilado de proyectos de reforma constitucional refundidos el 4/11/2019 _____	121
Línea del tiempo 1.- Hitos históricos de la Constitución de 1980 e iniciativas por una nueva Constitución _____	29
Línea del tiempo 2.-Hitos del Estallido Social, desde su inicio, hasta el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Consitución _____	51

## **Abreviaturas**

- AC: Asamblea Constituyente
- BCN: Biblioteca del Congreso Nacional
- CCO: Consejo Ciudadano de Observadores
- CEP: Centro de Estudios Públicos
- DC: Democracia Cristiana
- ELA: Encuentros Locales Autoconvocados
- FRVS: Federación Regionalista Verde Social
- HRW: Human Right Watch
- IND: Independiente
- JPL: Juzgado de Policía Local
- LOC: Ley Orgánica Constitucional
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- PC: Partido Comunista
- PL: Partido Liberal
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PPD: Partido por la Democracia
- PR: Partido Radical
- PS: Partido Socialista
- PUC: Pontificia Universidad Católica de Chile
- RD: Revolución Democrática
- RN: Renovación Nacional
- UCH: Universidad de Chile
- UDI: Unión Demócrata Independiente
- UF: Unidades de Fomento
- UTM: Unidades Tributarias Mensuales

## Introducción

### A. Tema

Las constituciones son el instrumento normativo más importante de cada país, no solamente porque de ellas emana la validez de las otras normas (Kelsen, 1982), sino también porque contienen la decisión política fundamental respecto de la concreción de la manera de ser de una unidad política existente (Schmitt, 2011). En otras palabras, son la positivación del consenso constitucional de un momento histórico determinado (Bassa Mercado, 2008, pág. 42), en que se toman decisiones políticamente significativas sobre las estructuras fundamentales de organización del Estado contemporáneo, entre ellas, decisiones respecto de: los derechos fundamentales de los ciudadanos, la distribución del poder, el cauce estructural que se le da al proceso político, entre otros aspectos primordiales (Chia Ramírez & Quezada Rodríguez, 2018, pág. 17).

En nuestra historia institucional, se pueden destacar cuatro textos constitucionales. A continuación, se realizará un breve repaso de los procesos en que se gestaron.

Partiendo por la Constitución “Liberal” de 1828, realizada luego que el Congreso nombrara a Francisco Antonio Pinto como Presidente, quien convocó a un Congreso Constituyente. En este, se nombró a una comisión que elaboró un nuevo texto constitucional, el cual se caracterizó por estar en sintonía con el republicanismo liberal de aquel siglo, sentando importantes bases institucionales (Ossa Santa Cruz, Ciper Chile, 2020).

Posteriormente, se encuentra la Constitución “Portaliana” de 1833 gestada luego de la cruenta Guerra Civil de los años 1829 y 1830 y que finalizó con el triunfo del bando Pelucón, de tendencia conservadora. En ese contexto se estableció una Convención Constituyente, que contaba con 16 diputados en ejercicio y 20 ciudadanos nombrados por el ejecutivo. El texto se caracterizó por establecer un gobierno autoritario y centralizado.

Más adelante, se encuentra la constitución de 1925; surgida a partir de la crisis política de la “República Parlamentaria” (Heiss Bendersky & Szmulewicz, 2018, pág. 59), con el conocido hito histórico del “Ruido de Sables” y un clima de malestar popular denominado la “Cuestión social”. Allí el presidente Arturo Alessandri Palma impulsó un cambio constitucional. Cabe destacar que en aquel momento existieron grupos sociales que pujaron para que se convocara a una Asamblea Constituyente democráticamente electa<sup>1</sup>. Sin embargo, el mandatario

---

<sup>1</sup> Asamblea de asalariados e intelectuales



optó por la designación de los miembros de la comisión que tendría a su cargo la redacción del texto constitucional. Cabe destacar, que ésta fue la primera vez en la historia de Chile en que el texto constitucional fue sometido a plebiscito para su ratificación, aunque la participación en el mismo fue sumamente baja.

Por último, el texto vigente, la Constitución de 1980. Meses más tarde del inicio de la Dictadura cívico-militar encabezada por el General Augusto Pinochet, la Junta Militar de Gobierno convocó a la “*Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile*”, comúnmente denominada como “*Comisión Ortúzar*” (Heiss Bendersky & Szmulewicz, 2018, pág. 63). Esta fue compuesta exclusivamente por integrantes designados y de un acotado rango ideológico. En el año 1978 presentaron un anteproyecto de Constitución, el cual fue revisado por la Junta Militar y aprobado en el plebiscito el año 1980, entrando en vigor al año siguiente.

El texto constitucional aprobado se caracterizaba por ser extremadamente rígido, consagrar la subsidiaridad del Estado, mantener el centralismo y establecer una democracia “protegida”.

Dicha constitución ha sido fuertemente criticada por no contar con legitimidad de origen al no cumplir con estándares democráticos básicos al momento de su aprobación (Heiss Bendersky, 2020, pág. 32) (libertad de prensa, registros electorales, observadores internacionales, etc.), lo que ha sido reconocido por académicos de centro derecha (Soto Velasco, 2020, pág. 22) (Instituto Libertad, 2021). Además, se le reprocha haber empleado una concepción de “constructivismo constitucional” (Ossa Santa Cruz, 2020, pág. 115), donde se buscó imponer un modelo de sociedad a partir de la ley fundamental, llegando incluso a dejar proscritas ideologías y pensamientos contrarios a los del régimen.

Para contrastar estos antecedentes con la teoría constitucional, se debe tomar en consideración el concepto de *poder* constituyente que nace en Francia, en el contexto de la revolución de finales del siglo XVIII, en la obra de Emmanuel Sieyès “*Que es el Tercer Estado*”. El autor lo define como: el poder que pertenece al pueblo para constituirse en la sociedad civil y política llamada Estado y para organizarlo y regularlo (Ríos Álvarez, 2017, págs. 181-182). Además, se debe señalar que según el politólogo y constitucionalista del mismo país George Burdeau, el carácter esencial de la soberanía es la posesión del poder constituyente (1981).

Estas definiciones se complementan con la formulada por el politólogo chileno Gabriel Negretto, sobre un “proceso constituyente democrático”, señala que: el primer momento consiste típicamente en la expresión de apoyo popular al reemplazo de la constitución (2015, pág. 204). Luego, esta voluntad constituyente

debe ser seguida de su ejecución por vías institucionales, entendidas como el mecanismo utilizado para elaborar el nuevo texto constitucional, la aprobación y eventual ratificación de este; esto exige un órgano representativo y mecanismos que involucren directamente a los ciudadanos en la creación de un nuevo texto constitucional (2015, pág. 204).

En función de lo que señala la doctrina y a la luz de nuestra historia constituyente, se afirma que, si se concibe que la soberanía reside en el pueblo, en Chile jamás se ha ejercido el *poder constituyente*, ni se ha dado un proceso constituyente democrático (Ríos Álvarez, 2017, pág. 195). Esto otorga al proceso constituyente en curso la categoría de inédito.

Así mismo, la historia constitucional estadounidense nos entrega una interesante disputa entre dos de los “padres fundadores”, redactores de la Constitución de 1787. Por un lado, James Madison, quien sostenía que las constituciones están llamadas a ser un pacto estable entre la ciudadanía y sus gobernantes el cual, si bien puede adaptarse con el devenir histórico, debía mantenerse constante sin alterar su esencia, buscando cuidar las tradiciones y dar certezas. Esta terminó siendo la visión predominante en la Constitución norteamericana.

En contrapartida, Thomas Jefferson afirmaba que al ser la Constitución un acuerdo de la ciudadanía donde se fijan las reglas fundamentales para la distribución del poder no resultaría adecuado que una generación le impusiera su pacto a la siguiente; por tanto, reivindicaba el derecho de cada generación a reescribir este acuerdo fundamental (1958). Esta idea fue recogida expresamente en el artículo 28 de la Constitución francesa de 1793, que señala: “*Un pueblo tiene siempre el derecho a revisar, reformar y cambiar su constitución. Una generación no puede imponer sus leyes a las generaciones futuras*”.

Se sostiene que el proceso que dio origen a la Constitución vigente logró contravenir ambas posturas. La primera en la medida que la Junta de Gobierno impulsó un proceso constituyente desde cero, repudiando abiertamente el orden político anterior, al desechar tempranamente la idea de reformar la Carta Fundamental de 1925. Lo anterior implicó una ruptura con la tradición constitucional chilena de reformas graduales donde los nuevos textos constitucionales buscaban mantener la tradición y los aspectos positivos de los anteriores.

Cabe señalar, que esta crítica fue expresada con claridad por historiador y candidato a constituyente en cupo de RN Juan Luis Ossa S. en su libro “Chile Constitucional” (2020, pág. 89). Y que en este pensamiento coinciden también el candidato, de la DC y abogado constitucionalista, Patricio Zapata L. (2020, pág. 175) y la politóloga ligada al Frente Amplio, Claudia Heiss B. (2020, pág. 21).

Asimismo, la Constitución vigente, tampoco satisface el pensamiento de Jefferson en cuanto se diseñó un texto constitucional extremadamente rígido, dotado de un sistema de altos *quórum*s para las reformas constitucionales<sup>2</sup> e incluso para leyes simples. Además, consta de una serie de 18 Leyes Orgánicas Constitucionales (LOC) destinadas a regular materias de suma relevancia, que exigen altos quórum>s para ser modificadas<sup>3</sup>. Por último, también consagraba el sistema electoral binominal, que desde la vuelta a la democracia rigió durante siete de las ocho elecciones parlamentarias, dificultando severamente la formación de mayorías políticas en el Congreso. Estos fueron denominados por el profesor Fernando Atria L. como “*cerrojos y trampas constitucionales*” (2016, pág. 44).

A partir de esto, se impidió que las generaciones venideras pudieran apropiarse del texto constitucional, reformando los aspectos que consideraran pertinentes y produciendo un evidente desajuste entre lo que Carl Schmitt distingue como la *constitución sociológica* (estructura social de valores compartidos) y la *jurídica* (sistema de normas que organizan el poder y sus límites) (Schmitt, 2011, pág. 46). Cabe señalar que esto fue reconocido explícitamente por uno de sus principales redactores, Jaime Guzmán E., en una conocida frase:

En vez de gobernar para hacer, en mayor o menor medida, lo que los adversarios quieren, resulta preferible contribuir a crear una realidad que reclame de todo quien gobierne una sujeción a las exigencias propias de esta. Es decir, que si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhela, porque -valga la metáfora- el margen de alternativas que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella, sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario (1979, pág. 19)

El riesgo de una extrema rigidez constitucional, en general, fue advertido por dos notables académicos decimonónicos y, cuyas reflexiones, planteadas hace más de doce décadas, parecen estar más vigentes que nunca en el debate actual. Primeramente, en 1865 el historiador José Victorino Lastarria, escribió: “Eso daría lugar a que el espíritu se pusiera en choque con el movimiento progresivo de la sociedad, su descrédito sería inevitable y la falsa interpretación o el disimulo vendrían a minarla en su base” (1865, pág. 60). Posteriormente en 1891, el profesor de Derecho Constitucional Jorge Huneeus advirtió:

---

<sup>2</sup> Tres quintos para los capítulos que se refieren a: Nacionalidad y ciudadanía, Gobierno, Congreso Nacional, Poder Judicial, Ministerio Público, Servicio y Justicia electoral, Contraloría, Banco Central y Administración Interior del Estado

Dos tercios para: Bases de la institucionalidad, Derechos y deberes constitucionales, Tribunal Constitucional, Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad Pública, Consejo de Seguridad Nacional y Reforma de la Constitución.

<sup>3</sup> Cuatro séptimos

Cuando una Constitución traba su reforma... La Nación, con la conciencia entonces de la plenitud de sus derechos, se sobrepone a esas trabas, prescinde de reglas que nunca pueden sojuzgarla en ejercicio de su soberanía, y verifica la reforma cuando le place (1891, pág. 419).

Se afirma que este riesgo se materializó en nuestro país, en forma de desconfianza y desapego de la ciudadanía para con su institucionalidad de democracia representativa, los cuales llegaron a ser tan profundos que se produjo un Estallido Social de una envergadura histórica, que permitió y condicionó la emergencia de este inédito proceso constituyente.

## B. Estructura

La presente tesis apunta a realizar un análisis descriptivo y crítico de los antecedentes, el contexto, el desarrollo y las repercusiones del diseño externo del proceso constituyente en curso.

Para dar cumplimiento a tal objetivo, en un primer apartado (Capítulo I) se narrarán sucintamente, algunos de los principales hitos dónde se manifestó la imposibilidad que la Constitución satisficiera una de sus principales obligaciones “cumplir la función de dar una identidad a la comunidad política como elemento de cohesión social” (Heiss Bendersky & Szmulewicz, 2018, pág. 74). Al respecto, se pondrá especial énfasis en el intento de proceso constituyente emprendido por el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet J, ya que indiscutiblemente fue el proceso institucional de cambio constitucional con objetivos más ambiciosos.

Más adelante, desde otra perspectiva de análisis, se asegura que, si bien durante la transición a la democracia se evitó una regresión autoritaria y se redujeron sustancialmente los niveles de pobreza e indigencia; el sistema político en su conjunto, con las instituciones centrales de una democracia representativa fueron, perdiendo sostenidamente legitimidad y credibilidad (Capítulo II).

Esto fue seriamente advertido en el segundo Informe sobre el Desarrollo Humano Chile 1998, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual señala:

Chile ha logrado llevar a cabo una transición pacífica y ordenada al régimen democrático (...). Simultáneamente, sin embargo, disminuye el interés por la política. En el momento mismo en que el ciudadano puede incidir con voz y voto en las orientaciones básicas del desarrollo, desde el nivel municipal al nacional, la participación política se debilita. El ejemplo más notorio es la baja inscripción de los jóvenes en los registros electorales.

La elección parlamentaria de diciembre de 1997 puso en evidencia la existencia de un malestar o, como dice la Real Academia, una incomodidad indefinible. Ese día, según datos preliminares, un 13,7% de la población se abstuvo, otro 13,6% anuló su voto y un 4,2% votó en blanco; es decir, más de 2,3 millones de electores no se identificaron con ninguna posición partidista (1998, pág. 52).

Lo anterior tendió a profundizarse en el tiempo, llegando a un históricamente bajo 35% de participación en las elecciones municipales del año 2016 (Emol, 2016). Dicho dato se complementa con los resultados del Estudio Nacional de Opinión Pública N°84, de diciembre del 2019, realizado por el CEP, donde en la pregunta “¿Cuánta confianza tiene usted en las siguientes instituciones?”, el Gobierno alcanza tan solo un 5%, el Congreso apenas un 3% y los Partidos Políticos solo un 2%. A estos se integran los resultados de la pregunta ¿Qué tan bien o que tan mal cree usted que funciona la democracia en Chile?, donde la opción “Bien o Muy Bien” llegó a tan solo un 6% de las preferencias (2020).

Fue en aquel contexto de descrédito institucional que, a mediados del segundo año de gobierno de Sebastián Piñera, la semana del 18 de octubre del 2019, se produjeron las históricas manifestaciones nacionales. Se hace sentir la demanda ciudadana por una redistribución del poder económico y político, en un clima de desconfianza y desconexión, para con las autoridades. Luego de casi un mes de espectro de partidos políticos, buscaron darles un cauce institucional a las demandas de la ciudadanía, firmando “Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución” (Rebón & Ruiz Encina, 2020). Este etapa gestacional del proceso constituyente en curso será analizada en un apartado propio (Capítulo III).

El contexto en el que se produce el proceso constituyente en curso tiene capital importancia para este análisis, si bien el 25 de octubre del 2019, momento en que las manifestaciones alcanzaron su mayor nivel de convocatoria (superando incluso el millón de personas), estas se desarrollaron en un ambiente pacífico (BBC News Mundo, 2019). No se debe desconocer que aquel no fue el ambiente predominante durante todas las manifestaciones, conocidos son los ataques que sufrieron las estaciones de Metro, además de la violencia delictual producida en algunas movilizaciones (en especial a inicios de la semana en la que se firmó el Acuerdo) y las numerosas acusaciones de uso excesivo de la fuerza y violaciones a los derechos humanos perpetradas por Carabineros y las Fuerzas Armadas, reconocidas por organismos internacionales de defensa de los derechos humanos (Amnistía Internacional, 2019) (Human Right Watch, 2019a) y por el propio Presidente (Sardiña, 2019).

La pregunta sobre si nos encontramos en el contexto adecuado para llevar adelante un proceso constituyente nos remite directamente a un planteamiento

desarrollado por el sociólogo y filósofo noruego Jon Elster, denominado como la “Paradoja de Elster”, la cual sostiene que las circunstancias que vuelven necesario debatir sobre una nueva constitución, son las que dificultan hacerlo, siendo que este ejercicio político es el que requiere de mayor sosiego, ausencia de coacción y disposición al diálogo, en sus palabras:

La convocatoria para discutir una nueva constitución generalmente surge en circunstancias turbulentas, que tienden a fomentar la pasión en lugar de la razón. Además, circunstancias externas invitan a que el procedimiento se base en amenazas. Marx dijo que <<la humanidad siempre se propone resolver solo las tareas que pueda resolver>>. Tratándose de la elaboración de constituciones, por el contrario, parece que la tarea solo se establece bajo condiciones que conspiran contra una buena solución (1995, pág. 364) como se citó en (Peña González, 2020, pág. 23).

Se sostiene que el pensamiento de este académico tiene plena vigencia en la realidad política nacional.

A continuación, en este trabajo se investigará el contexto en el cual se diseñó jurídicamente el proceso constituyente en curso, apuntando a indagar por qué se optó por esta vía, inédita en nuestra historia, cuáles fueron las alternativas analizadas en aquel momento y cómo éstas repercutieron en el proceso en curso. Lo anterior, entendiendo que se intentó, de forma casi exasperada, cumplir con la labor central de la política entendida como arte, que en palabras del filósofo Hugo Herrera A., consiste en:

El esfuerzo por dar expresión y cauce a las pulsiones y los anhelos del pueblo en una institucionalidad y en discursos y obras en los que el pueblo pueda reconocerse. Se trata de mediar entre la realidad concreta del pueblo y el plano más abstracto de los discursos a partir de los cuales se realizan las obras y se articula la institucionalidad política (2019, pág. 14).

Este proceso, a nivel institucional, radicó su génesis en las prolongadas rondas de negociaciones que la madrugada del 15 de noviembre dieron fruto al Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, logrando dar un cauce institucional a las demandas sociales y al mismo tiempo, encontrar un punto de intersección; entre un camino al establecimiento de un órgano constituyente cien por ciento democrático, que trabajaría desde una hoja en blanco. Esto implicaba abrir una ruta de transformaciones anheladas desde hace décadas por los sectores progresistas; pero también, otorgando importantes certezas y garantías de atribuciones bien definidas y consensos amplios, claves para el grupo político que se mostró históricamente escéptico al cambio constitucional.

Avanzando en el trabajo se estudiará cómo, por mandato del Acuerdo, surgió el trabajo de la Comisión Técnica (Capítulo IV) encargada de la vital misión de traducir el Acuerdo político a un proyecto de ley, lo que implicó, además de solucionar importantes vacíos dejados por el primero, incorporando innovaciones fundamentales las que luego fueron acogidas por los parlamentarios.

Por último, se indagará como, luego de un arduo debate parlamentario, se aprobó la Ley N° 21.200, (Capítulo V) que materializó la reforma constitucional reguladora de este proceso, y en cuya discusión legislativa se pudieron plasmar las distintas apreciaciones respecto del Acuerdo del 15 de noviembre.

Se debe mencionar además que, durante este debate, se comenzaron a tratar complementos a esta regulación, tales como: la paridad de género en la asignación de cupos en la Convención (Ley N° 21.216), escaños reservados para pueblos originarios (Ley N° 21.298), mejores condiciones para la competencia para las candidaturas independientes de partidos políticos (Leyes N° 21.216 y N° 21.296); todas, normas que apuntan a que en el debate constituyente, se gesten instituciones y nuevas estructuras jurídicas que representen la diversidad y complejidad de la sociedad chilena del siglo XXI.

Finalmente, se completa el trabajo con una valoración de la regulación exterior del proceso en curso. Esta se encuentra enfocada tanto en el estudio de los antecedentes y el contexto de este, como del análisis de la propia ley de reforma constitucional.

### C. Objetivos

En este trabajo se plantea desarrollar el siguiente objetivo general: realizar un análisis descriptivo y crítico sobre los antecedentes, el contexto, el contenido y las repercusiones del diseño externo del proceso constituyente en curso, mediante dos objetivos específicos.

El primero consiste en estudiar cómo el proceso constituyente actual fue influido y condicionado, por un lado, mediante los antecedentes históricos del debate propiamente constitucional, tomado estos desde un plano más amplio, estudiando el desarrollo político-institucional de Chile en las últimas décadas, por otro lado, a través del contexto mismo donde se diseñó el proceso constituyente.

Un segundo objetivo, se gesta a partir del contraste entre el análisis del desarrollo y las implicancias de: las negociaciones políticas que derivaron en el Acuerdo por la Paz, en conjunto con el trabajo de la Comisión Técnica y la discusión parlamentaria de la Ley N° 21.200; con la teoría constitucional del poder constituyente y la soberanía. Todo esto con la finalidad de intentar responder a la

pregunta de si estamos en presencia del poder constituyente originario o más bien ante su versión derivada.

#### D. Metodología

Para la realización de esta investigación, se empleó una combinación de enfoques jurídicos y políticos. El estudio primario se realizó a partir de fuentes normativas (proyectos de ley, actas de debates parlamentarios, reformas constitucionales, entre otros), tanto nacionales como extranjeras, que fueron estudiadas bajo un marco teórico entregado por la literatura constitucional.

También, se analizaron fuentes de información secundaria, como columnas de opinión, ensayos, libros relacionados al tema, declaraciones de actores políticos, entre otros.

Finalmente, se incorporó técnicas propias de la metodología de investigación cualitativa, realizándose entrevistas a los y las protagonistas de las discusiones claves del proceso<sup>4</sup>, las mismas se analizaron en el marco de la información proveniente de las fuentes primarias y secundarias.

Así es como este estudio no es meramente descriptivo, sino que también incorporará el correspondiente análisis crítico y comparativo de dichas fuentes, buscando indagar acerca de los contrastes entre los distintos puntos de vista y las consecuencias que estas discrepancias tuvieron para el proceso constituyente.

Se debe señalar que exceden el ámbito de este trabajo un análisis detallado del contenido de las leyes complementarias al proceso constituyente y el trabajo mismo de la Convención Constitucional.

#### E. Estado de la cuestión

Se tomó en consideración lo planteado precedentemente por reconocidos autores que produjeron textos claves para comprender los procesos históricos de la Revolución Francesa y la Independencia de Estados Unidos, anteriormente mencionados.

Asimismo, se utilizaron como fuentes de estudio recientes textos doctrinales de derecho constitucional, donde resalta el aporte del doctor en derecho Humberto Nogueira A. en su publicación del año 2008 “Consideraciones sobre poder constituyente y reforma de la Constitución en la teoría y práctica constitucional” y su símil del 2017: “La Soberanía, el Poder Constituyente y una Nueva Constitución para Chile”, elaborada por el también doctor en derecho Lautaro Ríos A.

---

<sup>4</sup> Ver anexo de metodología



De igual manera se analizaron los principales textos publicados en los últimos años, que sostienen visiones contrapuestas acerca del proceso en curso, tales como: La Constitución Tramposa (Atria Lemaitre, 2016), ¿Por qué necesitamos una nueva constitución? (Heiss Bendersky, 2020), El Desafío Constitucional (Peña González, 2020), La casa de todos y todas: La Nueva Constitución que Chile merece y necesita (Zapata Larraín, 2020), La hora de la Re-Constitución: Una guía para la Convención (Soto Velasco, 2020), Nueva Constitución y Política Constitucional (Zúñiga Urbina & Alvarado Parra, 2021), entre otros.

Teniendo en consideración de que el Derecho Constitucional es la rama de este que mayor relación guarda con otras de las ciencias sociales, tales como la sociología, la ciencia política y la historia, se incorporó al análisis libros, informes y publicaciones de estas áreas de las ciencias sociales para tener una visión más completa como, por ejemplo: Octubre Chileno (Carlos Ruiz, 2020), Octubre en Chile (Hugo Herrera, 2019), Chile Constitucional (Juan Luis Ossa, 2020), las encuestas de opinión pública producidas por el Centro de Estudios Públicos, el reportaje “Bitácora de un acuerdo histórico” (María José Ahumada y Francisco Artaza, La Tercera, 2019), entre otros.

## **Capítulo I Antecedentes de reformas constitucionales e intento de Proceso Constituyente**

Como se señaló en la introducción el proceso constituyente emprendido por la Dictadura, además de quebrar la tradición de reforma constitucional gradual, estableció un texto sumamente rígido. Este ánimo refundacional tuvo un impacto superlativo en nuestra institucionalidad.

En este apartado, se busca examinar el desenvolvimiento histórico de la demanda por cambios a la Constitución, para luego centrar el análisis en el proceso constituyente impulsado durante el segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet J. Dicho proceso, si bien no concluyó en reformas sustantivas a la actual carta fundamental, sentó un precedente al ser el primer proyecto que se propuso redactar una Nueva Constitución y no simplemente reformarla.

En este capítulo se busca indagar en los antecedentes de la discusión constituyente en Chile, en vistas de entender cómo estos, debido a la falta de convencimiento de distintos sectores políticos, no lograron remediar la objeción de legitimidad de origen, ni modernizar la institucionalidad para que se adaptara a los nuevos desafíos que enfrentaba el país, cimentando así el actual proceso.

### **A. Breve historia de la impugnación a la Constitución de 1980**

Se puede afirmar que el primer acto político de repudio a la Constitución de 1980 fue llevado a cabo por el expresidente Eduardo Frei Montalva. El día 27 de agosto de 1980, semanas antes del plebiscito que marcaría la entrada en vigor de dicho texto, pronunció un encendido discurso en el Estadio Caupolicán, del cual resaltan las siguientes palabras:

Queremos una salida racional y pacífica para nuestra patria... No queremos el odio, ni la violencia... Que, constituido este gobierno de transición, se elija por votación popular una Asamblea Constituyente u otro organismo representativo de todas las corrientes de opinión nacional, que tendrá a su cargo la elaboración de un proyecto de Constitución. Este proyecto se someterá a plebiscito, bajo un sistema que de absolutas garantías, y con opciones claramente definidas y plena libertad de expresión (1993, pág. 604)

La primera modificación constitucional se realizó en el año 1989, cuando la Dictadura y los partidos de la Concertación acordaron una batería de 54 reformas constitucionales, las cuales fueron plebiscitadas y aprobadas. Estas implementaron algunos cambios necesarios para comenzar la transición a la democracia, dentro de los principales, se encuentra la supresión del requisito de dos parlamentos sucesivos para las reformas constitucionales; la eliminación del

artículo 8º (el cual proscribía a las agrupaciones políticas con pensamiento marxista); el reconocimiento de los tratados internacionales sobre derechos humanos y el aumento de número de senadores electos.

No obstante lo anterior, se aumentó el quorum necesario de tres quintos a dos tercios para reformar capítulos esenciales de la Constitución (el capítulo tercero de “Derechos y Deberes Constitucionales”, el capítulo decimoquinto sobre mecanismos de reforma, entre otros). Con todo, más allá de las disposiciones puntualmente reformuladas, se mantuvo el espíritu y principios rectores de la Constitución de 1980.

Más adelante, durante el primer gobierno de la Concertación, se planteó una serie de reformas constitucionales, orientadas a terminar con su carácter autoritario. Estas incluían puntos importantes, como reformas del Consejo de Seguridad Nacional y del Tribunal Constitucional, la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, entre otras (Repositorio Digital Archivo Patricio Aylwin Azócar, 2018). Estas reformas no lograron materializarse producto de, entre otros factores, la falta de voluntad política y una férrea oposición en el Congreso.

Años más tarde, en las elecciones presidenciales del año 1999, la candidatura presidencial de Gladys Marín, apoyada por el Partido Comunista y otras colectividades de izquierda, fue la primera en plantear la necesidad de convocar a un plebiscito para poner fin a la Constitución de 1980 y luego convocar a una Asamblea Constituyente, que propusiera un nuevo texto constitucional, el cual habría de ser sometido a plebiscito (Centro de Estudios Miguel Enríquez, 1999).

En el año 2005, finalizando el tercer gobierno de la Concertación, presidido por Ricardo Lagos E., mediante la Ley 20.050, se realizaron las reformas más profundas de la historia de la Constitución actual (Pfeffer Urquiaga, 2005). Se excluyeron enclaves autoritarios en el parlamento (eliminando los senadores designados y vitalicios), se aminoró la autonomía de las Fuerzas Armadas (modificando el funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional y dándole al ejecutivo la facultad de remoción de los Comandantes en Jefe). Esto fue celebrado por el oficialismo, al punto que se esgrimió que el conflicto constitucional se podía dar por resuelto. Incluso el Presidente declaró: *“Contamos con una Constitución que ya no nos divide”* (Emol, 2005).

No obstante, el tiempo se encargó de desestimar este ánimo triunfalista, porque este proceso al no incluir instancias de participación ciudadana directa (como un plebiscito ratificatorio), ni indirectas (como cabildos), no pudo solucionar el problema de la ilegitimidad de origen. Además, no se alteraron las bases fundamentales de la Constitución, respecto al régimen político de gobierno, el

modelo económico de Estado subsidiario, la rigidez del texto, entre otras áreas. Esto fue señalado explícitamente por el en ese entonces senador Andrés Chadwick P.<sup>5</sup>:

Por muy importante que haya sido las reformas, que hemos compartido y consensuado, sigue siendo la Constitución de 1980. Se mantienen sus instituciones fundamentales tal como salió de su matriz. Para que haya una nueva constitución se requiere un proceso constituyente originario, no de un proceso de reformas (Chadwick, 2005) como se citó en (Atria, 2016, pág. 17)

Fruto de lo anterior, esas reformas, lejos de cerrar el debate constitucional, abrieron paso a nuevas demandas, al punto que, desde ese momento, hasta ahora, se han aprobado más de 25 reformas constitucionales<sup>6</sup> (Heiss Bendersky, 2020). Una muestra de que esta demanda por una nueva constitución siguió vigente y creciendo es que, durante las elecciones presidenciales del año 2013, surgió el movimiento ciudadano “Marca Tu Voto”, el cual contribuyó fuertemente a que se visibilizara la demanda por una Asamblea Constituyente, mediante un llamado a marcar “AC” en la papeleta de las elecciones presidenciales de aquel año, alcanzando un notable 8% de adhesión (Emol, 2013).

#### B. Proceso Constituyente del Segundo Gobierno de Michelle Bachelet (2015 – 2018)

Cabe destacar que, en las elecciones presidenciales antes nombradas, obtuvo una contundente victoria<sup>7</sup> Michelle Bachelet J. quien, en su programa de gobierno, propuso el inicio de un proceso constituyente, algo inédito en los programas de este tipo en los partidos de la extinta Concertación.

Chile merece que el texto constitucional vigente reconozca y se base en un sistema plenamente democrático; y que recoja las normas y principios de derechos humanos reconocidos en Chile y en el ámbito internacional, en toda su extensión.

El Pueblo Chileno merece que la Constitución Política reconozca y garantice sus derechos.

La idea que recorre el texto actual, aún con las modificaciones que se le han efectuado, está sustentada en una desconfianza a la soberanía popular; de allí las diversas limitaciones a la voluntad popular mediante los mecanismos institucionales de contrapesos fuertes a dicha voluntad, siendo

---

<sup>5</sup> Chadwick, uno de los fundadores de la UDI, desde 1974 fue alumno de Jaime Guzmán y su ayudante durante la década de los 80.

<sup>6</sup> Superando las 45 en total

<sup>7</sup> Siendo si lo consideramos en términos porcentuales y en comparación a las cinco veces que se resolvió la contienda presidencial en ballottage, la más holgada en su especie

el ejemplo más evidente el mecanismo de los quórum contra mayoritarios para la aprobación y modificación de las leyes importantes. Ello no es propio de un sistema democrático; contribuye a la deslegitimación del sistema político; y actualmente constituye un freno al desarrollo del país, y a su gobernabilidad (Nueva Mayoría, 2013, pág. 32)

Se debe señalar, que esta idea, junto con la reforma tributaria y educacional, fueron una de sus tres promesas centrales de campaña presidencial.

Este proceso fue anunciado por la Presidenta, en cadena nacional, el día martes 13 de Octubre de 2015. Allí se señaló que contaba con varias etapas: la primera serían cinco meses de “educación cívica”, luego vendrían los “diálogos ciudadanos” a nivel comunal, provincial y regional sucesivamente, estos un año después del anuncio se traducirían en las “bases ciudadanas para la nueva constitución”; más tarde, estas darían fruto en un proyecto de nueva constitución, el cual durante el segundo semestre de 2017 sería presentado en el Congreso Nacional.

Paralelamente, se enviaría un proyecto de reforma constitucional para el establecimiento de los procedimientos que hicieran posible dictar una nueva Carta Fundamental, donde se le dejaría al siguiente Congreso (electo con el recién estrenado sistema proporcional) la decisión de optar entre cuatro alternativas para dictar una nueva Constitución:

- Comisión Bicameral, entre el Senado y la Cámara Baja
- Convención Constituyente Mixta, de parlamentarios y ciudadanos
- Asamblea Constituyente, integrada exclusivamente por ciudadanos electos para tal efecto
- Convocar a plebiscito, para que el pueblo se pronuncie entre las tres alternativas anteriores.

Finalmente, se propuso que, sea cual fuere el mecanismo seleccionado, el texto final, elaborado a partir de las “bases ciudadanas”, debía ser ratificado por un plebiscito vinculante (Radio Tierra, 2015).

Escasos días más tarde fue presentado el “Consejo de Observadores Ciudadanos”, el cual tuvo como misión fiscalizar la etapa de participación ciudadana y su correlativa sistematización, en pos de garantizar la transparencia y equidad de dicha etapa. Este Consejo estuvo compuesto por 15 personas<sup>8</sup>, de

---

<sup>8</sup> Patricio Zapata (abogado, militante DC), Benito Baranda (psicólogo), Jean Beausejour (futbolista), Roberto Fantuzzi (empresario y dirigente gremial), Patricio Fernández (escrito y columnista), José Miguel García (empresario y dirigente gremial), Arturo Fermandois (profesor de derecho

variados rubros y tendencias políticas, su presidente fue el profesor y abogado constitucionalista Patricio Zapata (Gobierno de Chile, 2015).

Si bien en un comienzo tanto los partidos políticos de oposición, como los oficialistas, se mostraron abiertos a participar, ya en la primera etapa del proceso sobre “educación cívica”, los sectores más conservadores de la oposición plantearon serias críticas (Álvarez R. , 2016).

Luego, en la antesala del inicio de la etapa de participación ciudadana, el expresidente Sebastián Piñera se reunió con los dirigentes partidarios de su coalición, para plantearles sus dudas sobre el proceso en curso. Esto derivó en que uno de los partidos más importantes del conglomerado, la UDI resolviera restarse del proceso. Semanas más adelante, le siguieron importantes sectores de RN (Álvarez R. , 2016). No obstante, cabe destacar que Evópoli, un partido en formación en aquel momento persistió en la idea de participar velando por la incidencia y la fiscalización (González, 2016).

La fase de participación ciudadana se llevó a cabo desde finales de abril hasta comienzos de agosto del 2016. En un primer momento se realizaron “Encuentros Locales Autoconvocados” (ELA), donde un mínimo de 10 personas (mayores de 14 años), podían reunirse bajo la metodología de “convergencia deliberativa” concebida como un escenario de plática donde se arribaba a conclusiones de manera colaborativa, gestando consensos sobre la Constitución y, a su vez, dejando constancia de acuerdos parciales y disensos (Álvarez Droguett, 2018). Conjuntamente, circuló ampliamente por internet una Consulta Individual, donde se realizaron preguntas similares a las de los ELA, pero sin la posibilidad de fundamentar las respuestas. Entre estas dos instancias participaron casi 200.000 personas (OCDE, 2017, pág. 13).

A partir de junio se desarrolló la siguiente instancia de participación ciudadana, los “cabildos provinciales”, realizados en espacios públicos. Aquí se discutió en base a los conceptos extraídos de los ELA. En total se realizaron 71 cabildos provinciales, en los que participaron cerca de 13.000 personas (OCDE, 2017, pág. 13). Más adelante, se replicó esta instancia a nivel regional donde, además de los facilitadores, tuvieron un rol clave los Intendentes. Aquí se decantó la discusión, dejando el camino señalado para el trabajo de sistematización. Esta etapa se

---

constitucional y militante UDI), Francisco Fernández (expresidente del Tribunal Constitucional), Gastón Gómez (profesor de derecho constitucional y militante RN), Hernán Larraín Matte (abogado, militante de Evópoli), Héctor Mery (abogado, miembro del Programa Legislativo de la Fundación Jaime Guzmán), Salvador Millaleo (abogado y doctor en sociología), Ruth Olate (presidenta de la Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadoras de Casa Particular), Juanita Parra (música del grupo Los Jaivas), Cecilia Rovaretti (periodista), Lucas Sierra (Abogado y Doctor en Ciencias Sociales, Subdirector del Centro de Estudio Públicos) y Francisco Soto (profesor de derecho constitucional)

desarrolló en todas las regiones, alcanzando una participación total de 8.621 personas. Paralelamente, se desarrolló una consulta indígena constituyente, en la que participaron cerca de 17.000 personas.

Respecto de esta etapa de participación ciudadana, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) emitió un informe titulado “*Scan report on the citizen participation in the constitutional process*”, donde se realiza un análisis positivo del proceso, destacando los siguientes aspectos:

**Liderazgo y compromiso.** La consulta fue liderada por la presidenta Bachelet y el comité político, incluyendo a SEGPRES, Ministerio del Interior y SEGEOB, demostrando el compromiso y liderazgo del Gobierno en el diseño del proceso de consulta.

**Transparencia.** En este sentido, el proceso de consulta realizó un esfuerzo notable para difundir ampliamente la información general que describe los diferentes pasos del proceso y cómo participar, además de brindar material de orientación y videos tutoriales con ejemplos de cada una de las cuatro modalidades de participación. Además, se estableció un acuerdo institucional específico, con la CCO y el SC, a los efectos de la consulta.

**Inclusión.** Las ELA, que brindan la oportunidad a cualquier persona mayor de 14 años de reunirse y deliberar sobre el proyecto de constitución, ejemplifican este principio.

Los ELA ilustran buenas prácticas con respecto a la nivelación del campo de juego participativo y la promoción de la inclusión. Los ELA son ejemplos de democracia directa, participativa y deliberativa que pueden ayudar a superar la captura de políticas por parte de grupos de interés fuertes y proporcionar una voz para poblaciones generalmente subrepresentadas. (2017, pág. 17)<sup>9</sup>

Igualmente, coincide en esta visión el profesor de Derecho Constitucional y miembro del Consejo Ciudadano de Observadores, Francisco Soto B, quien señaló que no existe en el mundo una experiencia más significativa de consulta ciudadana acerca de contenidos constitucionales (Muñoz & Román, 2019).

Más adelante, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en acuerdo con el Consejo Ciudadano de Observadores, decidieron constituir un Comité de Sistematización que funcionó como un cuerpo colegiado y autónomo de especialistas, cuya misión fue procesar la información de cada etapa participativa del Proceso Constituyente. Este estuvo encabezado por María Cristina Escudero

---

<sup>9</sup> Traducción propia

(UCH), Ignacio Irarrázaval (PUC) y Rodrigo Márquez (PNUD) (Comité de Sistematización, 2017, pág. 19).

El informe final del Comité de Sistematización señala que, respecto a valores y principios, los 8 más mencionados fueron: Justicia, Democracia, Respeto / conservación de la naturaleza o medio ambiente, Igualdad, Descentralización, Bien Común / Comunidad, Respeto y Seguridad (Comité de Sistematización, 2017, pág. 12).

Sobre los derechos, los priorizados en todas las etapas fueron: Salud, Educación, Vivienda digna, Igualdad ante la ley y Respeto a la naturaleza / medio ambiente. Otros derechos mencionados pero que no tuvieron consenso en todas las etapas fueron: Salario equitativo, Libertad de expresión, Vida y Seguridad social (Comité de Sistematización, 2017, pág. 19).

Acerca de los deberes y responsabilidades priorizados en todas las etapas fueron: Protección y conservación de la naturaleza, Protección y conservación del patrimonio histórico y cultural, Respeto de derechos de otros, Cumplimiento de las leyes y normas, Protección, promoción y respeto de los derechos humanos y fundamentales, y Ejercicio legítimo y no abusivo de los derechos (Comité de Sistematización, 2017, pág. 25).

Por último, respecto a las Instituciones que deberían ser recogidas por un nuevo texto constitucional, las 8 con más menciones fueron: Plebiscitos, referendos y consultas, Congreso, Defensor del Pueblo/Ciudadano, Poder Judicial, Gobierno Regional, Presidencia de la República, Cambio o reforma constitucional, Régimen de Gobierno, Asamblea Constituyente y Fuerzas Armadas (Comité de Sistematización, 2017, pág. 32).

En mayo del año siguiente, el académico Lucas Sierra, miembro del Consejo Ciudadano de Observadores, en conjunto con el CEP publicaron un documento titulado "Críticas a la metodología y sistematización del proceso constitucional". En este planteó que, si bien el proceso en general se desempeñó correctamente, el diseño metodológico y la sistematización de los datos tuvieron serias deficiencias (2017, pág. 41). Respecto a la metodología, se apunta a que haber preguntado por conceptos aislados entre sí, como unidades discretas, volvió sumamente dificultosa la conexión entre los resultados de las distintas instancias y su posterior interpretación. Respecto a la sistematización, se le imputa haber puesto demasiado énfasis en la forma y el contexto en que se llevó a cabo la participación ciudadana y no tanto en lo efectivamente expresado. A partir de todo esto, el autor señala que debido a las problemáticas antes señaladas se volvió complejo que las "bases ciudadanas" efectivamente incidan en la elaboración de un nuevo texto constitucional.



En abril del 2017, la Presidenta envió a la Cámara de Diputados y Diputadas un proyecto de reforma constitucional, que buscó incorporar un mecanismo institucional para la elaboración de una nueva Constitución. En el mensaje se señaló: “La reforma constitucional aquí propuesta, establecerá una norma que permita elaborar una nueva Constitución en una sede constituyente convocada para tal efecto, en el marco de la institucionalidad vigente” (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2017, pág. 4).

El mecanismo propuesto facultaba a que dos terceras partes del Congreso Nacional convoquen a una Convención Constitucional la cual, a partir de la regla general de adoptar sus acuerdos por un quórum de dos tercios, excepto en las materias que actualmente se exigen tres quintos para su reforma constitucional, deberá proponer una Nueva Constitución que será plebiscitada con voto obligatorio.

Además, disponía como materia de LOC la forma de integración del órgano. Con esto, se lograba reducir el quórum necesario para determinar la configuración de la Convención, en vista de que la reforma al Capítulo XV (de la reforma constitucional) de la Constitución requeriría dos tercios de los votos en ambas Cámaras, mientras que una LOC sólo requiere cuatro séptimos, con lo que se podía alcanzar acuerdos más sustantivos.

Se debe señalar que, si bien esta propuesta dista de lo prometido inicialmente por la mandataria sobre las cuatro opciones de mecanismos, constituyó un precedente trascendental para el futuro de la discusión constituyente en Chile.

Este proyecto nunca vio la luz, ya que ni siquiera fue votado por la Cámara de origen. Esto ocurrió aun cuando el ejecutivo presentó, entre finales de noviembre del 2017 e inicios de enero del 2018, dos urgencias simples y una suma urgencia. El oficialismo tenía mayoría en la Comisión respectiva y la Presidencia de la Cámara estaba en manos del diputado Fidel Espinoza, del mismo partido de la Presidenta.

Lo anterior fue reconocido expresamente por el Ministro del Interior de aquel momento, el demócratacristiano Jorge Burgos, quien se jactó de haber frenado la posibilidad de incluir entre las alternativas de mecanismo a la Asamblea Constituyente (El Mostrador, 2016).

En la misma línea, un importante dirigente del Partido Socialista, José Miguel Insulza, ya en los albores del proceso, puso en duda su viabilidad (T13, 2016), evidenciando que la falta de apoyo al proceso no fue patrimonio exclusivo de la, en ese entonces oposición, sino que también desde fuerzas propias del Gobierno no se colaboró lo suficiente.

Respecto al debate constitucional de fondo, el 7 de marzo del año 2018, a cuatro días de dejar el poder, la Presidenta Bachelet envió al Senado el proyecto de Nueva Constitución, elaborada a partir de las “bases ciudadanas”. En la cadena nacional en que se anunció esto, destacan las siguientes palabras (2018):

... no se trata de partir de cero, porque Chile es una nación con historia y aprendizajes, por eso hemos recogido esa herencia republicana, democrática, social y la hemos perfeccionado. En este texto el respeto a la tradición constitucional de Chile se mantiene incólume, como gratitud a quienes han construido la república hace más de doscientos años, así el texto modifica sustancialmente la constitución vigente, pero mantiene muchas de sus disposiciones, casi todas las introducidas en las reformas posteriores a 1989, muchas de las cuales provienen del texto de 1925. (24horas.cl, 2018)

Respecto a la propuesta presentada, esta se basa en los valores fundamentales de la sociedad como lo son la dignidad, la libertad, la igualdad, la solidaridad y el respeto de los derechos fundamentales de todos los seres humanos (Jara & Ayala, 2018). Los principales cambios planteados fueron:

- Bases de la Institucionalidad: Establecer el carácter de “Estado de Derecho democrático y social” y les otorga reconocimiento a los pueblos indígenas.
- Protección de los derechos fundamentales: Se amplía el ámbito de aplicación de la acción de protección a todos los derechos consagrados y se radica su competencia en los Juzgados de Letras.
- Nuevos derechos consagrados:
  - Acceso a la justicia
  - Al trabajo
  - A la personalidad
  - De los niños, niñas y adolescentes a ser tratados de acuerdo con su grado de madurez y autonomía progresiva en los asuntos que les afecten
  - Igualdad ante la ley de hombres y mujeres
  - Vivienda
  - A la información
  - A la participación
  - Culturales y lingüísticos de los pueblos indígenas

- Al patrimonio cultural
- Sobre el sistema de gobierno: Se mantiene el presidencialismo, pero atenuado
  - Congreso Nacional: Se incorporan nuevos órganos acusables constitucionalmente (Ministros Tribunal Constitucional, Fiscal Nacional, Director General de Carabineros, Presidencias del Banco Central, Consejo de Defensa del Estado y Servicio Electoral). Conjuntamente, se elimina la incompatibilidad entre el cargo de dirigente gremial o vecinal y parlamentario.
  - Ejecutivo: Se atenúa el rol colegislador, mediante la eliminación de la negociación colectiva y la seguridad social como materias de ley de iniciativa exclusiva. Por otra parte, se aumenta la duración del periodo a 6 años y se sube la edad para ser Presidente a 40 años. Por último, se constitucionaliza la responsabilidad por falta de servicio.
  - Se incorporan mecanismos de democracia participativa, por ejemplo, un 5% de los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley en el Congreso y se amplían las hipótesis a partir de las cuales se puede convocar a plebiscito.
- Se añaden exigencias de transparencia en el proceso de postulación a cargos de alta responsabilidad pública (Consejeros del Banco Central, Contralor, Consejo Directivo del Servicio Electoral y Ministros del Tribunal Constitucional).
- Tribunal Constitucional: Se establece un mecanismo único de designación, donde participan todos los poderes del Estado. Respecto a las atribuciones, se aumenta el quórum para declarar un proyecto de ley como inconstitucional y se elimina esta atribución respecto de proyectos en tramitación.
- Sistema de quóruns:
  - Respecto a la reforma constitucional: Se unifican los quórum en tres quintos
  - Se elimina la categoría de ley de quórum calificado, pasan a ser de mayoría simple.
  - Las LOC pasan a tener un quórum de la mayoría absoluta de diputados y senadores en ejercicio.

- Se incorpora un nuevo artículo que establece la posibilidad de convocar a una Convención Constitucional para elaborar una nueva Constitución por dos tercios de diputados y senadores en ejercicio, con plebiscito ratificatorio y voto obligatorio (Soto Martínez, 2019).

Ahora bien, se debe señalar que la elaboración de este proyecto se caracterizó por su hermetismo, lo que fue reconocido por uno de sus encargados el abogado Tomás Jordán. Esto fue fuertemente criticado por el presidente del CCO Patricio Zapata, quien señaló que a él y a otros miembros del Consejo les habría gustado incidir en la elaboración de este documento, velando porque se incorpore lo propuesto por la ciudadanía (Muñoz & Román, 2019).

Como se señaló precedentemente el grueso del sector de centroderecha se restó tempranamente de participar en este proceso, relativizando la importancia de entrar al debate del rediseño constitucional. Todo esto a sabiendas de la decreciente baja de confianza ciudadana en nuestro sistema político-institucional.

En función de esto, con el triunfo del candidato presidencial de Chile Vamos, Sebastián Piñera E., en las elecciones de finales de 2017, se truncó definitivamente el proceso iniciado por el gobierno anterior, lo cual fue reconocido en su programa de Gobierno:

En el caso particular de la Constitución, creemos que esta juega un papel insustituible en la convivencia y progreso armónico de los países. El texto constitucional es, al mismo tiempo, norma suprema, pacto social, acervo intergeneracional, carta fundamental que, por lo mismo, tiene múltiples implicancias en el ordenamiento jurídico, político y social. Es por eso que el camino para seguir la senda de perfeccionamiento de nuestro texto constitucional no es el de la ruptura, sino el de la reforma progresiva que reconoce las bases fundamentales de un texto perfectible sobre el cual se ha construido un camino que ha generado desarrollo social para nuestro país. Esta visión contrasta con la que ha elegido el actual Gobierno, cuyo planteamiento constitucional ha sido poco respetuoso de la institucionalidad, errático y carente de consensos (2017, pág. 144).

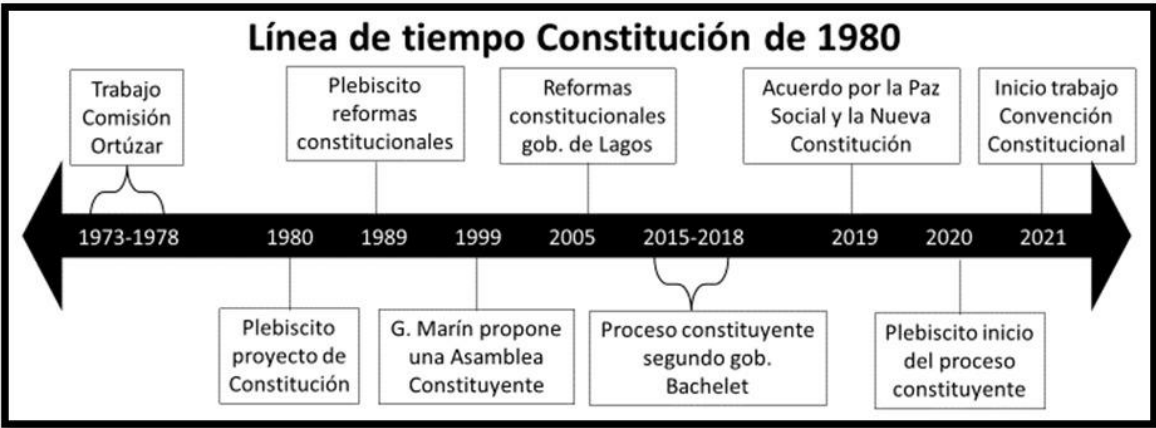
Lo anterior fue confirmado explícitamente por su primer Ministro del Interior Andrés Chadwick, quien a pocos días de haber asumido su cartera asistió a un foro del “Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas” (ICARE) donde señaló: “No queremos que avance el proyecto de nueva Constitución presentado por Michelle Bachelet. Esto ya que, una Constitución no es un juego, sino que es lo más importante” (ICARE, 2018).

Con este giro total dado por la alianza de centroderecha, donde en vez de optar por enmendar el proceso en curso, se lo echó por tierra, a sabiendas del esfuerzo

importante que había implicado y que además se desarrolló enteramente desde un cauce institucional, en un contexto social considerablemente más calmo.

Este actuar no solo implicó una falta de visión de Estado, en cuanto se carece de un ánimo de continuidad entre las políticas de estado impulsadas por cada gobierno, sino que, además, se dejó pasar una oportunidad que escaso tiempo después, aquel sector, anhelarían haber aprovechado.

Línea del tiempo 1.- Hitos históricos de la Constitución de 1980 e iniciativas por una nueva Constitución



Fuente: Elaboración propia

## **Capítulo II Periodo 1989 – 2021, Chile viviendo una contradicción y sus consecuencias**

En este capítulo se buscará indagar acerca de las causas que configuraron el escenario en que se gestó y condicionó el inicio de un proceso constituyente inédito para nuestro país.

El estudio de estos antecedentes se divide en una mirada más lejana en el tiempo, respecto de la producción de una incongruencia entre un proceso de democratización reconocido en el mundo, donde si bien, luego de diecisiete años se recuperaron libertades políticas fundamentales, paralelamente esta nueva institucionalidad política se fue volviendo ajena para una porción creciente de la ciudadanía, ajenidad manifestada en abstencionismo electoral, desconfianza y apatía.

Más adelante, se centrará el análisis en la manera en que esta percepción ciudadana de que la institucionalidad política no canalizaba, ni representaba sus intereses y demandas, se fue traduciendo en malestar que motivó un ciclo creciente de movilizaciones, con su auge en octubre del 2019.

Se debe mencionar que para este análisis se tomarán en consideración factores sociales y políticos, más no económicos.

### **A. Contradicción institucional - política**

Con el triunfo de la opción “No” en el plebiscito del 5 de octubre de 1988, se marcó el inicio de la transición de un régimen político dictatorial, a una paulatina apertura democrática. Este camino no estuvo exento de dificultades, manifestadas, en un primer momento por una fuerte incertidumbre ante un posible desplome económico, volviendo a una situación similar a la de inicios de los setenta, y del temor a que sucediera una regresión autoritaria.

Respecto de la primera de estas aprensiones, se debe mencionar que, tan solo el día siguiente del plebiscito la Bolsa de Comercio de Santiago tuvo la mayor caída de su historia, alcanzando una contracción del 16,6% (Marchetti, 2020).

Sobre el segundo, no se puede pasar por alto que el año 1991 durante el primer año de gobierno de Patricio Aylwin, ante el inicio de una investigación acerca de posibles malversaciones de fondos públicos en el Ejército, el cual era dirigido por Augusto Pinochet, este tomó la insólita decisión de acuartelar a sus tropas, acto denominado como “Ejercicio de enlace”. Más aún, el año 1993 se llegó a un momento todavía más tenso, cuando ante la reapertura de la investigación antes señalada, el edificio de las Fuerzas Armadas, a pasos de La Moneda, apareció rodeado de soldados con uniformes de guerra y boinas negras, evento conocido

como “El boinazo”, calificado como el momento de mayor tensión entre el poder civil y el militar en aquel periodo (Soto, 2016).

No obstante, estos complejos sucesos, la transición a la democracia logró consolidarse, imperando la estabilidad macroeconómica y evitando nuevos quiebres institucionales. Cabe señalar que las rupturas democráticas en aquella época distaban de ser una conjetura infundada, esto teniendo en consideración lo ocurrido en países vecinos durante aquel periodo; véase, por ejemplo, el Autogolpe de Estado en Perú del año 1992, encabezado por Alberto Fujimori, en el cual se disolvió el Congreso y se intervino el Poder Judicial; y también el caso del término anticipado del mandato del Presidente argentino Raúl Alfonsín en el año 1989, debido a una grave recesión económica, un gran descontento social y el temor a una nueva intentona de grupos militares (Comas, 1989). En tal sentido el sociólogo nacional, Manuel Antonio Garretón, describe este fenómeno de la siguiente manera:

La democratización política chilena fue exitosa en la medida en que desplazó a la dictadura, impidió la descomposición de la sociedad al controlar las variables económicas y aseguró un gobierno formado por la coalición democrática mayoritaria. Pero no puede en ningún caso hablarse de transición ejemplar o exitosa si se consideran el resultado de este proceso y la calidad de este régimen democrático (1999, pág. 59).

Avanzada la década de los noventa, comenzaron a notarse las deficiencias del sistema institucional, gestando una severa crisis de legitimidad. Uno de los factores que explican el alejamiento de la ciudadanía de las instituciones de la democracia representativa, pasa por la seria dificultad que tuvo la Concertación de Partidos por la Democracia a la hora de cumplir su programa de gobierno original, el cual contemplaba: revisar la privatizaciones de empresas públicas durante la Dictadura, profundas reformas constitucionales, descentralizar el poder político, recuperación de derechos laborales, entre otras (Repositorio Digital Archivo Patricio Aylwin Azócar, 2018).

Entre las razones de estos incumplimientos, se discute la preponderancia de los límites el diseño institucional heredado y la falta de voluntad política. Lo cierto es que, más allá de esta reflexión, si se toma la teoría del *Gobierno responsable*, del profesor norteamericano James Adams (Adams, 2001), la cual indica que se está en presencia de un gobierno responsable cuando; los candidatos presentan programas en función de los cuales buscan apoyo electoral y que, una vez alcanzado el poder, se cumple con las promesas realizadas, estando sujetos a rol de *accountability* de la ciudadanía. Parecería que, durante los veinte años de gobiernos concertacionistas no se cumplió con este estándar.

Las repercusiones del problema antes señalado se manifestaron en la tendencia a la baja de la participación electoral desde el plebiscito de 1988 a la fecha, donde se pasó de más del 84% a menos del 60% en las presidenciales del 2009 (Morales Quiroga, 2020, pág. 4). Esto, lo que se agudizó con la implementación del voto voluntario a partir del 2012, llegando a solo un 42% de participación en la segunda vuelta presidencial del 2013 y 49% cuatro años más tarde.

En la misma línea se pueden señalar los efectos perniciosos del sistema electoral binominal, que rigió en siete de las ocho elecciones parlamentarias desde el término de la Dictadura. Este sistema sobrerrepresentaba a la segunda mayoría electoral, impedía el surgimiento de una tercera fuerza y producía una alta predictibilidad de los resultados electorales, volviendo innecesaria la renovación de ideas y liderazgos dentro de los partidos.

Lo anterior se puede demostrar tomando los datos oficiales emitidos por el Tribunal Calificador de Elecciones, los que arrojan a la coalición de centroderecha entre 1989 y 2009 promediando un 33% de votos en las elecciones de Diputados y obteniendo en promedio el 44% de los escaños, mientras que el Partido Comunista, que obtuvo siempre el tercer lugar a nivel general, obtuvo en promedio el 5% de las preferencias y solo 3 cupos parlamentarios de 600 posibles, equivalentes a un 0,5%.

Complementando lo anterior, se debe afirmar que los múltiples casos de corrupción en el sistema público (casos: SQM, Penta y Caval, desfalcos en Carabineros y Fuerzas Armadas, etc.) y colusiones en el mundo privado (farmacias, pollos, papel higiénico, transporte, entre otros) contribuyeron considerablemente a horadar la legitimidad y la confianza ciudadana en las instituciones.

El socavamiento de la credibilidad institucional se vio claramente reflejado en encuestas de opinión, las que evidencian la dramática caída en el nivel de confianza en las instituciones. El análisis se centra en dos instrumentos, por un lado, los resultados del “Informe del Latinobarómetro Chile 2020” realizado entre los años 1996 y 2020 donde se consultó por la confianza que producían en las personas las siguientes instituciones:

Tabla 1.-Evolución de los niveles de confianza ciudadana en instituciones claves entre los años 1996 y 2020

<i>Institución</i> \ <i>Año</i>	1996	2020	<i>Variación</i>
Iglesia	77%	31%	-46%
Presidente	61%	16%	-45%
Congreso	53%	13%	-40%
Gobierno	50%	18%	-32%



Partidos políticos	28%	7%	-21%
Fuerzas Armadas	50%	32%	-18%
Policía	47%	32%	-17%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del “Informe Chile 2020” del Latinobarómetro (2021)

Los datos anteriormente señalados coinciden intensamente con los resultados de otros informes, acerca de la misma temática, que se mencionan a continuación:

Tabla 2.-Evolución de los niveles de confianza ciudadana en instituciones claves entre los años 2008 y 2021

<i>Institución</i> \ <i>Año</i>	2008	2021	Variación
Iglesia Católica	48%	17%	-31%
Policía	57%	30%	-27%
Gobierno	30%	9%	-21%
Fuerzas Armadas	51%	37%	-14%
Congreso	16%	8%	-8%
Partidos políticos	6%	2%	-4%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del “Estudio Nacional de Opinión Pública Proyecto de Auditoría a la Democracia 2010” elaborada en una colaboración de: Centro de Estudios Públicos, Cieplan, IDEA Internacional, Libertad y Desarrollo, PNUD y ProjectAmérica, (2010) y la “Encuesta especial CEP, abril 2021” elaborada por el Centro de Estudios Públicos (2021)

Ambos instrumentos nos muestran que sólo las Fuerzas Armadas alcanzan un tercio de aceptación, quedando las instituciones claves de la democracia representativa (partidos, Congreso y Gobierno) sin alcanzar ni siquiera un quinto de valoraciones positivas. Avanzando en el razonamiento, se debe señalar que la caída más pronunciada la protagoniza la Iglesia Católica, lo que implica el derrumbe de una institución clave en la cultura nacional, que actuó desde antiguo como un aglutinador social e incluso como una reserva moral.

#### B. Manifestación del malestar

Si bien, a partir de lo señalado, se puede extraer que la generación de dirigentes políticos y políticas de las décadas de los noventa, dos mil y dos mil dieces, cumplió de buena manera con su tarea fundamental, que consistía en mantener cierta estabilidad social, política y económica, evitando una nueva interrupción a la democracia, no se observan avances relevantes en la profundización de esta.

En esa línea, el analista político Carlos Huneeus, ha sostenido que, producto de la continuidad en democracia del sistema económico heredado del régimen militar, la adopción de una política de expertos antes de una abierta a la ciudadanía, el uso excesivo de la política de los acuerdos, desconociendo la regla de la mayoría y la mantención de amarres autoritarios de la época dictatorial, produce que nos encontremos ante una *democracia semisoberana* (2014).

Esta falencia, derivó en una fuerte desconexión entre la institucionalidad política y la realidad del pueblo. Este punto, en particular, es explicado de manera clara por el profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Hugo Herrera, en su libro “Octubre en Chile”, donde busca exponer las razones que motivaron las protestas sociales de octubre del 2019. Su tesis central la desarrolla de la siguiente forma:

En los últimos años y por diversos factores, en los que es menester indagar, ha ido produciéndose una escisión entre la institucionalidad política y económica, los discursos y las obras políticas, de un lado, y, del otro el pueblo y los anhelos y pulsiones suyos. Las dirigencias políticas, individual y colectivamente consideradas, no han estado a la altura de esa tarea hermenéutica básica. El resultado es que, en una medida importante, el pueblo ya no se siente reconocido en el sistema político, tampoco en el económico, y deviene rebelde (2019, pág. 14)

La expresión del desapego y la falta de confianza hacia el orden institucional vigente no se manifestó únicamente en sondeos de opinión y el abstencionismo electoral, sino que también como movilización y protesta social.

Se sostiene que este ciclo de expresiones de descontento popular tiene su primer hito en la llamada “*revolución pingüina*” del año 2006, en la cual estudiantes secundarios se manifestaron para exigir mejoras a sus precarias condiciones de estudio. Pero este evento histórico, si bien se podría considerar que fue el primero en décadas, en cuanto a la manifestación masiva de descontento y la repercusión mediática, simultáneamente, también fue el último que pudo ser canalizado con eficacia y prontitud por la institucionalidad política estatal.

Cinco años más adelante emergió el “*movimiento estudiantil*”, el cual tuvo una envergadura considerablemente superior a las movilizaciones anteriores, encumbrándose como las más masivas desde la vuelta a la democracia.

Luego vinieron los movimientos regionalistas, ambientalistas, por un nuevo sistema de pensiones y feminista, los cuales tuvieron temas centrales distintos y ninguno logró ser procesado institucionalmente de manera adecuada, como para poder frenar el espiral de malestar y conflicto social.

Estos momentos históricos fueron sistematizados adecuadamente por el sociólogo Alberto Mayol, en su libro que busca explicar el Estallido Social (2019, pág. 49).

Este fue el complejo contexto en que Sebastián Piñera debió asumir un segundo gobierno. Ya a ocho meses de su inicio, se produjo el primer evento de alto impacto social en contra del Gobierno, cuando a mediados de noviembre del 2018, un operativo de Carabineros le quitó la vida al comunero mapuche Camilo

Catrillanca y luego se entorpeció el actuar de la justicia, ocultando pruebas y aludiendo a supuestos enfrentamientos, que más tarde serían desacreditados judicialmente en la Corte Suprema (rit 16.945-2021). Este evento provocó fuertes manifestaciones a lo largo del país, aumentando el descontento hacia la policía y echando por tierra el “Plan Araucanía”, anunciado como uno de los grandes acuerdos nacionales centrales para esa administración.

Al año siguiente, uno de los temas que coparon la agenda mediática y gubernamental, se centró en los hechos de violencia en recintos educacionales secundarios<sup>10</sup>. Ante esto, la Ministra de Educación, Marcela Cubillos, y los alcaldes oficialistas involucrados, optaron por combatirlos frontalmente, mediante la presentación de leyes que facilitaban la expulsión de estudiantes de colegios públicos y respaldando sin matices el actuar de la policía, aun cuando eran públicos los casos de abusos por parte de estos y su escasa eficacia para investigar y actuar sobre los orígenes de las manifestaciones violentas. Esta estrategia, lejos de solucionar el conflicto, lo agudizó, aportando aún más convulsión al clima social.

En el escenario antes señalado, el 4 de octubre del 2019, el panel de expertos que determina el precio del pasaje del transporte urbano de Santiago resolvió un alza de \$30 en el horario punta de estos servicios. Esto generó una fuerte antipatía en la ciudadanía, avivada por declaraciones de Ministros de Estado, absolutamente desconectadas con la realidad social del país, que llegaron a tener un tono burlesco. Fue así como aquella tercera semana de octubre, la indignación se manifestó masivamente, tanto en forma pacífica como violenta (destaca aquí el ataque incendiario a múltiples estaciones de Metro).

Durante los primeros días de manifestaciones, el Presidente Sebastián Piñera mantuvo una aproximación ambivalente respecto al conflicto social. El día viernes, cuando iniciaban las protestas, se mantuvo silente largas horas de la tarde, hasta que llegó la noche y procedió a hacer anuncios, entre estos destacaban la invocación del estado de emergencia, que implicaba desplegar militares en la capital y establecer el toque de queda. Conjuntamente, señaló que no revertiría el alza de precio en el transporte. Al día siguiente, en una señal de apertura decide dar pie atrás con el alza de \$30. Esta señal rápidamente se esfumó cuando en la noche del domingo, teniendo a su izquierda al Ministro de Defensa Alberto Espina y a su derecha al General de Ejército Javier Iturriaga, declaró: *“Estamos en guerra contra un enemigo poderoso e implacable que no respeta a nada, ni a nadie”* (CNN Chile, 2019a).

---

<sup>10</sup> Sucesivas manifestaciones de escolares que terminaban en fuertes enfrentamientos con Carabineros.

La ambigüedad expuesta por el mandatario logró agitar aún más el clima social, expandiendo la protesta más allá de la capital, a lo cual La Moneda respondió con la ampliación del estado de emergencia y el despliegue militar a casi todas las regiones del país. Pero lejos de replegar las manifestaciones, el viernes de la semana siguiente tuvo lugar la denominada “Marcha más grande de Chile”, que solo en Santiago convocó a más de un millón de personas (BBC News Mundo, 2019).

Ante lo anterior, Piñera decide dar un nuevo giro y el 28 de octubre se lleva a cabo un profundo cambio de gabinete el cual implica la llegada de nuevos rostros con un sello dialogante y cercano, en pos de alcanzar acuerdos que permitieran dar una salida política al conflicto. Este intento de apertura también fue echado por la borda por el mismo Jefe de Estado cuando, a la semana siguiente decide impulsar la denominada “Nueva Agenda de Orden Público”, que buscaba dotar de mayores atribuciones a Carabineros y endurecer las penas a delitos contra el orden público; lo que vino en sintonía con lo acontecido días más adelante, cuando convocó al Consejo de Seguridad Nacional, institución creada en Dictadura y cuyo principal objetivo es preservar la seguridad de la nación ante hipótesis de conflicto con potencias extranjeras. Cabe señalar que el Contralor, Jorge Bermúdez, descartó la existencia de validez jurídica de esta convocatoria (El Desconcierto, 2019).

Asimismo, debe señalarse que la deficiencia en el manejo de la situación política por parte de Sebastián Piñera, además de explicarse por la carencia de una línea coherente, se debe añadir que el mandatario estuvo muchísimo tiempo convencido de que Chile estaba siendo víctima de grupos organizados desde el extranjero por gobiernos de izquierda.

Tal llegó a ser el convencimiento, que uno de sus principales asesores Cristián Larroulet aseguró que esto se trataba de una venganza política del gobierno de Nicolás Maduro, el cual le guardaba resentimiento a su par chileno por haber apoyado al líder de la oposición Juan Guaidó. En esta línea declaró: *“Denunciar la dictadura venezolana no es gratis”* (La Tercera Domingo, 2019). En virtud de esta hipótesis, por orden presidencial se destinó al fiscal regional oriente, Manuel Guerra, a investigar este tema, el cual luego de cuatro meses de trabajo, concluyó que dicha intervención no se produjo (T13, 2020).

En similar dirección, el en ese entonces Presidente del Senado, Jaime Quintana, en su libro sobre este periodo, señala que en la primera reunión que tuvo con el mandatario, a dos días de iniciadas las manifestaciones, este se mostró sugestionado hacia esta hipótesis. *“Durante su intervención, Piñera insistió en que aquí hubo distintos niveles: por un lado, grupos organizados con capacidad, recursos y vínculos extranjeros (sin entregar mayor precisión sobre este punto, se mencionan al pasar Venezuela y Rusia)”* (2020, pág. 42).

Esto no solo implicó una pérdida de valioso tiempo y energía, que podrían haber contribuido a buscar una salida política, en un contexto en el que el costo social y económico de la crisis aumentaba vertiginosamente. Además, este relato apuntaba a la instalación de un chivo expiatorio, que permitía descartar la existencia de un descontento social genuino, daba sustento a ver a la situación como un problema de orden público, que debía ser resuelto esencialmente con el uso de la fuerza represiva del Estado (Damert & Sazo, 2021).

Para ser justos en el análisis, se debe señalar que la incapacidad para interpretar y dar respuestas a las manifestaciones del estallido social, no fueron patrimonio exclusivo del Ejecutivo. Durante al menos las primeras tres semanas de movilizaciones, se puede afirmar que prácticamente la totalidad de la institucionalidad política se vio pasmada, muestra de ello fue el clima en el que se desarrolló la acusación constitucional al ex Ministro del Interior Andrés Chadwick (28/11/2019), la cual terminó con insultos y empujones entre parlamentarios y parlamentarias.

Una de las explicaciones a esta incapacidad para encausar institucionalmente el descontento, puede darse desde la enorme envergadura y la infinita diversidad de demandas que convivían en la protesta social, las cuales desbordaron el espectro cromático con la cual nuestros representantes y las instituciones heredadas de la Constitución nacida en Dictadura, observaban la realidad. Esta multiplicidad de intereses y realidades fue descrita por el profesor Ruiz “La nueva multitud exige una nueva expresión política. Estalla una demanda de derechos sociales universales que implica poner más Estado en ciertos puntos, pero al mismo tiempo reclama mayor autonomía individual” (Ruiz Encina, 2020, pág. 83).

Así fue como, teniendo a cuestas, el fallo de los procesos de reforma constitucional en su misión de otorgar legitimidad social a la arquitectura institucional legada de la Dictadura y con un descrédito de confianza ciudadana creciente, en un contexto donde el conjunto de representantes se había quedado paralizado, fue que la salida de esta crisis social no sería tan fácil como realizar mejoras puntuales de prestaciones sociales en un determinado sector, sino más bien requeriría una respuesta que implicara un cambio sustantivo al pacto social.

### **Capítulo III Salida política al Estallido Social de Octubre. Gestación y repercusiones del Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución**

En el presente capítulo se estudiará la respuesta entregada por la institucionalidad política a la mayor crisis social desde la vuelta a la democracia, descrita en el capítulo anterior.

El texto se dividirá en dos secciones. La primera con un enfoque descriptivo mencionará los roles que desempeñaron los distintos actores, que llevarían a suscribir el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, posicionando el foco en tres sujetos: el Gobierno, los partidos políticos representados en el Congreso Nacional y las manifestaciones sociales; haciendo especial hincapié en sus contradicciones internas y sus interrelaciones.

La segunda sección desarrollará un análisis crítico y teórico de las actuaciones de estos sujetos, junto con un examen detallado de cada una de las disposiciones del acuerdo político.

#### **A. Análisis descriptivo del desenvolvimiento de la petición por una Nueva Constitución, su posterior canalización institucional y sus respectivas repercusiones**

##### **a) Primeras aproximaciones y reacciones desde la institucionalidad**

Las manifestaciones sociales desde el 18 de octubre fueron creciendo sustantivamente en su convocatoria y radicalidad, llegando a su auge el día 25 de aquel mes. A su vez, la situación se volvía incontrolable para las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Al sistema político se le hace imposible decodificar el descontento social, debido a la infinita variedad de causas que convocan a las personas, ausencia de líderes claros y de un pliego de demandas definidas.

Se puede señalar que, uno de los primeros hitos, donde empieza a emerger la demanda por una Nueva Constitución, ocurrió el 29 de octubre, cuando la coordinadora Unidad Social (agrupación que reunía a organizaciones de la sociedad civil de todo el país, entre ellas: la Central Unitaria de Trabajadores, la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, el Colegio de Profesores, organizaciones feministas, federaciones estudiantiles, el movimiento No + AFP, etcétera) (Claro, 2019) llamó a paro nacional para el día siguiente, poniendo como demanda central la convocatoria a una Asamblea Constituyente que garantice los derechos humanos y sociales (Fuentes, 2019).

Asimismo, un momento digno de destacar fue el día 30 de octubre, cuando fue entrevistado en un programa de televisión el vocero de la Corte Suprema, el

Ministro Lamberto Cisternas quien, ante la pregunta de la periodista Mónica Rincón ¿Chile necesita una nueva constitución?, respondió: “Yo creo que, a estas alturas, sí. Digo que a estas alturas sí, porque el clamor de la ciudadanía es tan grande, que deberíamos avocarnos a eso, a lo mejor tenemos una constitución relativamente parecida, pero no importa, estamos haciendo la revisión de acuerdo con el clamor ciudadano y dentro de cauces normales” (CNN Chile, 2019b).

Aquel día, el Senado organizó una conferencia titulada “Diálogo y reflexión sobre las causas de la Crisis Social”, instancia que fue liderada por el presidente de la corporación, Jaime Quintana y contó con la participación de los académicos: Pablo Ruiz-Tagle (decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile), Sebastián Soto (PUC) y Francisco Soto (UCH), acompañados de varios dirigentes sociales. En este acto destacan las intervenciones del presidente de la Cámara Alta (PPD) y de la senadora de centroderecha Carmen Gloria Aravena:

*J. Quintana: “En el último tiempo cobra mucha vigencia conversar sobre los cambios constitucionales y porque hay una discusión instalada, no solo como un tema de respuesta y de una salida a la crisis, sino que es un tema que está en el Congreso, hay un proceso constituyente en discusión”*

*C. Aravena “En esta crisis en que estamos la violencia es algo que afecta al ser humano, ante esto empezamos a buscar soluciones. Entre ellas aparece la Constitución... ha habido una historia de cómo se hizo la Constitución que efectivamente no es legítima para toda la población, más allá de si es buena o si es mala, yo creo que ese es el punto central” (TV Senado, 2019)*

Estas declaraciones guardaron estrecha relación con actos realizados, en los días siguientes, por dirigentes partidarios de ambos sectores. El día anterior, el presidente de RN, Mario Desbordes, el partido oficialista con mayor presencia en el Congreso Nacional, señaló que las movilizaciones sociales habían instalado la demanda por una nueva constitución, tema que estaba abierto a discutir (Cooperativa.cl, 2019a). Por su parte, los presidentes de la coalición Convergencia Progresista, (Partido Socialista, Partido Por la Democracia y Partido Radical), el 2 de noviembre le entregaron al Gobierno una lista de siete propuestas de reformas sociales y políticas, entre las que se incluía la realización de un plebiscito sobre una nueva constitución (Reyes P., 2019).

Paralelamente, el 7 de noviembre, la Asociación Chilena de Municipalidades, organización que agrupa a jefes comunales y concejales de todo el país sin distinciones por domicilio político, acordó realizar una consulta ciudadana a nivel nacional, donde se preguntaría, entre otras materias, por la necesidad de una

nueva Constitución y sobre el órgano que eventualmente tendría que redactarla (Asociación Chilena de Municipalidades, 2019).

Finalmente, la consulta se llevó a cabo en 211 comunas el 15 de diciembre, contando con la participación de más de dos millones cuatrocientos mil personas. En esta un 92% se manifestó a favor de que Chile tuviese una nueva Constitución y, en la siguiente pregunta, un 72% optó por la alternativa que indicaba que el nuevo texto constitucional debía ser elaborado por un órgano, donde la totalidad de sus integrantes hayan sido electos para aquella labor (Asociación Chilena de Municipalidades, 2019). Esta manifestación constituyó, un antecedente relevante para dar impulso al proceso constituyente (Zapata Larraín, 2020, pág. 267).

La Moneda se mantuvo silente respecto al tema constitucional, concentrando sus discursos en la ambivalencia señalada en el capítulo anterior, entre una posición de confrontación hacia las movilizaciones y una mirada abierta al diálogo que incluía anuncios genéricos sobre soluciones a las demandas sociales. Esta omisión se terminó el 5 de noviembre, en una entrevista realizada por la BBC, donde aconteció la siguiente conversación con la periodista de dicho medio Fernanda Paúl y el Presidente de la República:

F. Paúl: *“¿Cómo se sale de esta crisis? Se ha hablado de nueva constitución, asamblea constituyente ¿Está dispuesto su gobierno a liderar un proceso de cambio?”*

S. Piñera: *“Lo primero es lograr un acuerdo, escuchar a la ciudadanía con atención, con humildad, ponernos de acuerdo en el mundo de la política. A nosotros nos cuesta mucho impulsar la agenda legislativa en el Congreso porque tenemos minoría, por lo tanto, necesitamos unidad, acuerdo, grandeza y responsabilidad. Y por supuesto, después de restaurar el orden público y la paz social, después de implementar la agenda social que va a mejorar las pensiones, los ingresos, la salud y la educación. Por supuesto que eso no termina con el debate y vendrá una segunda etapa en la que estamos dispuestos a conversarlo todo, incluyendo una reforma a la constitución”.*

F. Paúl: *“¿Incluyendo asamblea constituyente?”*

S. Piñera: *“Hay que partir por poner de acuerdo en que cambios queremos introducir a la Constitución. Hay algunos a los que no les importa nada el fondo, lo único que quieren es el método. Por lo tanto, en una democracia hay una instancia para discutir las reformas constitucionales, que es el Congreso, el cual debe decidir el camino a seguir”.* (Paúl, 2019)



Bajo una idea similar, cuatro días más tarde el Presidente dio una entrevista al diario El Mercurio, donde señaló que tenía en consideración el clamor ciudadano por un cambio constitucional, en virtud del cual, estaba trabajando arduamente para presentar al Congreso un proyecto de profundas reformas constitucionales, orientadas a cuatro objetivos: robustecer los derechos de las personas, definir mejor las obligaciones del Estado, crear mecanismos de participación ciudadana distintos a las elecciones y modificar ciertas instituciones claves del Estado (Contraloría, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, entre otras) (Emol, 2019).

Ambos anuncios del Jefe de Estado, si bien demuestran cierta permeabilidad del Gobierno ante la demanda social por un nuevo texto constitucional, se enmarcaban dentro de la discusión legislativa parlamentaria, manteniendo una indefinición sobre si se trataba de reformas o de una nueva Constitución y acerca de la posibilidad que el proceso contemplara participación ciudadana.

La indeterminación antes señalada, comenzó a clarificarse el día 9 de noviembre, cuando la Ministra Secretaria General de Gobierno Karla Rubilar, en un punto de prensa convocado en el palacio de Gobierno, sostuvo que si bien la posición del gobierno era que los cambios constitucionales se hicieran desde el Congreso Nacional y no mediante otro órgano, cómo una Asamblea Constituyente, enfatizó el punto que la participación ciudadana era un elemento fundamental y agregó que, valoraba la etapa de participación del Proceso Constituyente impulsado durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, el que, en cierta medida, se veía replicado en el florecimiento de múltiples cabildos ciudadanos (24 Horas, 2019).

La mención de la Ministra respecto de los cabildos autoconvocados se erige como un rasgo característico del ciclo de movilización social ocurrido en nuestro país. Estas instancias consistieron en agrupaciones de vecinos surgidas espontáneamente a lo largo del territorio nacional, donde las personas se reunían a reflexionar sobre la realidad nacional y los cambios que les gustaría ver en el país. Según un reportaje de Ciper, en esta instancia de participación se expresaba una extrema desconfianza a la institucionalidad política y anhelos por cambios profundos. Este medio contabilizó más de 200 “Asambleas vecinales autoconvocadas” a lo largo y ancho del país (Albert & Köhler, 2020).

Este fenómeno ya había sido investigado, entre otros, por el historiador Gabriel Salazar V., quien, el año 2011, señaló la existencia de una “transición autogestionaria” de ciudadanía popular, la cual, mediante la asociación que, sin formar organizaciones rígidas y con la práctica asamblearia nutrida de la autoeducación, reclamaba una acción directa y un ejercicio sustantivo de la soberanía (2011, pág. 22).

Esta nueva forma de articulación social irrumpió con tal fuerza, que la institucionalidad tuvo que tomarla en cuenta. El primer intento se produjo a mediados de noviembre del 2019, cuando Sebastián Sichel R., en ese entonces Ministro de Desarrollo Social y Familia, lanzó un proceso de diálogos ciudadanos, inspirados en la etapa participativa del proceso constituyente impulsado durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet. Este buscó producir una retroalimentación desde la ciudadanía, para reencauzar la agenda social del Gobierno. Cabe señalar que esta propuesta no pasó de ser un anuncio (Pauta, 2019).

Distinta suerte corrió la propuesta de reforma constitucional, aprobada en marzo del 2020, mediante la Ley 21.216, la cual consagró una regulación especial para la elección de convencionales constituyentes. En virtud de ello se redujeron sustantivamente los requisitos para que agrupaciones de personas sin militancia formal en un partido político, pudieran conformar listas. A partir de esta nueva regulación (que será analizada en detalle más adelante) múltiples organizaciones territoriales surgidas en el estallido conformaron listas que compitieron por escaños en la constituyente.

#### **b) Segunda semana de noviembre 2020, los días claves**

Mientras que a nivel institucional se empezaba a abrir el debate constitucional, las manifestaciones en las calles del país no se detenían. El nivel de convulsión social llegó a ser tan alto que, entre los últimos días de octubre y los primeros de noviembre, tres eventos internacionales de gran relevancia, planificados para ser desarrollados en Santiago de Chile, tuvieron que ser cancelados. Primero, el Gobierno echó marcha atrás en la 25° Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (Brion, 2019). De igual forma, días más tarde, la Confederación Sudamericana de Fútbol resolvió trasladar la sede del partido final de la Copa Libertadores<sup>11</sup> desde Santiago a Lima (DW, 2019).

Desde otra óptica, se demuestra el alto impacto de las masivas movilizaciones en el abrupto cambio de determinados indicadores macroeconómicos. Durante el mes de noviembre, el precio del dólar alcanzó máximos históricos superando los \$800, frente a lo cual el Banco Central tuvo que intervenir para contener el alza (Marchetti, 2019). Al mismo tiempo, agencias internacionales de análisis de cumplimiento crediticio, aumentaron el indicador de riesgo país, lo que implicó que luego de décadas, nuestro país dejara de ser el menos riesgoso de Latinoamérica (Bloomberg, 2019). Asimismo, la Subsecretaria de Turismo, Mónica Zalaquett

---

<sup>11</sup> Principal campeonato futbolístico de clubes a nivel continental

informó que durante aquel periodo las reservas hoteleras cayeron a la mitad (Reportut, 2019).

De igual modo, debe señalarse que la respuesta de las fuerzas de orden y seguridad pública durante aquellas semanas de movilizaciones no solo fue ineficaz para evitar hechos de violencia, como la destrucción de bienes públicos y privados, sino que, además, su actuar conllevó graves abusos, tales como: uso indiscriminado e indebido de armas de fuego, violencia sexual, detenciones arbitrarias, entre otras, calificadas por HRW, como graves violaciones a los derechos humanos de los y las manifestantes (Human Right Watch, 2019b).

Ante esta situación, el día domingo 10 de noviembre, el ministro del Interior Gonzalo Blumel, realizó un punto de prensa donde anunció oficialmente que el Gobierno, en aras de reconfigurar el pacto social, estaba abierto a iniciar un proceso de elaboración de una nueva Constitución (Interior.gob.cl, 2019). Este se desarrollaría a través del Congreso Nacional, quien ejercería el poder constituyente, considerando una amplia participación ciudadana y un plebiscito ratificatorio al final.

Dos días más tarde, como respuesta al anuncio del Gobierno, ocurrió un hecho inédito: la totalidad de partidos políticos de la oposición, desde la Democracia Cristiana<sup>12</sup>, hasta el Partido Comunista y el Frente Amplio (que por aquel entonces contaba entre su coalición con los partidos: Humanista, Liberal, Igualdad y Ecologista Verde); coincidieron en una misma posición política, frente al Gobierno.

Esta concomitancia consistió en la publicación de una declaración conjunta, donde se reconoce que las movilizaciones sociales han instalado la necesidad de una nueva Constitución, la cual debe emerger de una Asamblea Constituyente compuesta exclusivamente de representantes democráticamente electos, los cuales además, deben tener inhabilidades para asumir cargos futuros y su misión será redactar un nuevo texto constitucional, que deberá ser sometido a referéndum,, como único camino viable para encauzar institucionalmente las movilizaciones (Cooperativa.cl, 2019b).

Esta declaración tuvo efectos ambiguos en el Gobierno ya que, si bien se apreciaba la actitud propositiva y unitaria de la oposición, a su vez, esto implicaba una distancia sustantiva, respecto de la forma en que aquél concebía la composición del órgano constituyente.

---

<sup>12</sup> Que escasos meses atrás estaba aprobando la idea de legislar las reformas tributarias y previsionales propuestas por el Gobierno

Se debe señalar que el martes 12 noviembre, fue la peor jornada en cuanto a la violencia y delincuencia, desde el 18 de octubre (Monasterio Blanco, 2019). Resaltan la quema de cuatro buses del transporte público, el incendio de la Iglesia de la Veracruz del Barrio Lastarria, la ignición de la Gobernación Provincial de Concepción, el ataque a una comisaría en Peñalolén y una larga lista de incidentes similares.

Frente a la situación antes descrita, en la tarde de ese mismo día, la directiva nacional de la UDI emitió una declaración en la cual afirmó: *“queremos decirle a Chile y a nuestro Gobierno: La UDI no está disponible para negociar mientras no cese la violencia. Cualquier conversación democrática sólo se puede llevar a cabo en un ambiente de paz”* (Romero, 2019).

En este complejo contexto, parecía tambalear la estrategia anunciada por el Ministro del Interior sólo dos días atrás, de buscar un acuerdo político. No obstante, aquellos antecedentes, esa noche el Presidente de la República se dirigió al país en cadena nacional para reafirmar el camino dispuesto, convocando a las fuerzas políticas a llegar a un Acuerdo Nacional por una nueva Constitución, el que debía contemplar un proceso institucional y democrático (Prensa.presidencial.cl, 2019a). Este convenio debía ser alcanzado lo antes posible<sup>13</sup>.

Posteriormente, se dio a conocer que aquel día, el máximo mandatario habría barajado seriamente que, ante la incapacidad de Carabineros de reinstaurar el orden público, la pertinencia de volver a invocar el Estado de Excepción Constitucional de emergencia, por el cual efectivos militares serían desplegados por las calles para contener las protestas. Esto fue reconocido explícitamente por el Presidente, el domingo de aquella semana cuando, en cadena nacional, señaló que: *“Esa noche, la noche del martes, como Presidente de Chile, tuve que optar entre dos caminos muy difíciles. El camino de la fuerza, a través de decretar un nuevo Estado de Excepción Constitucional, o el camino de la Paz”* (Prensa.presidencial.cl, 2019b).

En un reportaje del medio digital Ex – Ante, se señala que el día anterior al anuncio presidencial, desde el Gobierno se contactaron con los Comandantes en

---

<sup>13</sup> Cabe señalar que, el llamado al entendimiento de las fuerzas políticas se debe analizar considerando el inciso segundo del artículo 127 de la Constitución, el cual establece los quórums de aprobación para los distintos capítulos de la Carta Fundamental. Respecto de los mecanismos de reforma constitucional, se señala que deben concurrir al menos dos terceras partes de cada Cámara, o sea 104 diputados o diputadas y 29 senadores o senadoras, lo que a nivel de bancadas políticas se traducía en que para aprobar un cambio en los mecanismos de reforma constitucional se requería de al menos: La totalidad de Chile Vamos (UDI, RN y Evópoli) y los partidos de la ex Concertación (PDC, PRSD, PPD y PS).

Jefe de las Fuerzas Armadas, para tantear el escenario de convocar a un nuevo estado de excepción, los cuales, si bien, se habrían mostrado reacios a volver a salir a las calles, habrían señalado que, si se les daba la orden de controlar el orden público, de todas formas, acatarían (Bofill, 2020).

Aquella noche, el nivel de debate respecto de cuál camino tomar llegó a ser tan álgido al interior del ejecutivo, que el Ministro del Interior, Gonzalo Blumel, se comunicó con el presidente del Senado, para averiguar cómo reaccionaría la oposición si se volviera a convocar a un estado de emergencia, ante lo cual el senador respondió que aquello implicaría cortar todos los canales de diálogo (Quintana Leal, 2020, pág. 113).

Diversas fuentes (Quintana Leal, 2020, pág. 114) (Bofill, 2020) coinciden en que, esa misma noche, tuvo lugar una importante reunión en la casa del Ministro Blumel, a la cual asistieron Jaime Quintana, Felipe Harboe (Presidente de la Comisión de Constitución del Senado), Claudio Alvarado (Subsecretario de Desarrollo Regional) y, por supuesto, el titular de Interior. En aquella ocasión se diseñaron las líneas generales de lo que luego sería el Acuerdo: una Convención Constitucional con un mandato acotado, que tomara resoluciones por un quórum de tres quintos, con un cronograma de un año, que finalizara con un plebiscito de salida y con un órgano constituyente electo con el mismo sistema y con los mismos integrantes que la Cámara Baja. Esto último se sostenía en que era un sistema electoral ya conocido por los partidos, por lo que permitía no entrar en una discusión que podía prolongarse excesivamente. Esta información fue reconocida en una entrevista realizada en esta investigación, con uno de los participantes de esa reunión.

Respecto de lo que no existió acuerdo fue sobre la composición del órgano constituyente. Desde el Gobierno se abrían a que existieran constituyentes electos, saliendo de su posición inicial de un Congreso Constituyente, pero estos debían ser menos que los parlamentarios. Mientras que los senadores de oposición insistieron en que la mayoría de los constituyentes debían ser ciudadanos electos para tal efecto.

Finalmente, en aquella reunión, se acordaron dos puntos estratégicos. Por un lado, que el Gobierno no se involucrara públicamente en las negociaciones, debido a que eso podía retraer a sectores de la oposición a suscribir el Acuerdo. Y, por otro lado, que la meta debía ser incluir en este Acuerdo desde la UDI, hasta un sector del Frente Amplio, esto último para asegurar que el Partido Socialista también lo suscribiera, y para darle el valor simbólico que esto no era una negociación solamente de los dos bloques políticos tradicionales (Quintana Leal, 2020, pág. 118). Así fue como concluyó la reunión, con la misión que el Ministro y

el Subsecretario debían encargarse de convencer a los partidos de derecha, y los senadores lo mismo con la oposición. Por último, se fijaron el plazo máximo de 48 horas para alcanzar el acuerdo, que era lo convenido entre el titular de Interior y el Presidente.

Al día siguiente, los asistentes a la reunión antes mencionada comenzaron a socializar lo acordado con sus respectivos sectores, sondeando opiniones y apoyos donde, si bien se aceptaban ciertos puntos como el cronograma, el plebiscito de salida y el sistema electoral, se evidenciaron algunas diferencias.

Por una parte, la UDI, además de lo expresado por su sector, respecto a que debía existir mayor presencia de parlamentarios en el órgano constituyente, consideraba que el quórum debía ser más alto, y se oponía a que la discusión partiera de una hoja en blanco, sino que debía trabajarse en base al texto constitucional existente (Von Baer & Ossandón, 2020). Con esto, se comenzó a evidenciar un viraje en la posición política de este partido, donde el sector más rígido del mismo, expresado por su presidenta, la senadora Jacqueline van Rysselberghe (que días antes había señalado que no estaba disponible para negociar nada), empezaba a ceder, en favor del otro grupo más abierto a buscar alternativas, liderado por el diputado Jaime Bellolio y el senador Juan Antonio Coloma.

Por otra parte, el Frente Amplio insistía en que el órgano constituyente debía estar compuesto exclusivamente por ciudadanos electos, el cual debía trabajar desde una hoja en blanco, y planteaban la necesidad de un plebiscito de entrada. De igual forma, en aquellos momentos se evidenció que existía un sector de la oposición, liderado por el Partido Comunista, que no estaba dispuesto a ceder en nada su posición.

Esta lejanía en las posiciones, se logró superar en la tarde del día jueves, cuando el diputado del Frente Amplio, Gabriel Boric y el senador de la UDI, Juan Antonio Coloma, con la previa intermediación del ministro Blumel, llegaron a un punto de encuentro, en el que la derecha aceptaba el plebiscito de entrada (lo que abría el espacio para que parte de este sector se opusiera al proceso), donde además de consultar por el inicio del proceso en sí, se preguntara por la composición del órgano constituyente (que estableciera como una de las alternativas una convención completamente electa), el cual trabajaría a partir de una hoja en blanco; a cambio de subir el quórum a dos tercios y que se hablara de una Convención Constitucional y no una Asamblea Constituyente (Ahumada & Artaza, 2019). Los primeros en anunciar este acuerdo fueron los diputados Boric y Bellolio en sus respectivas cuentas de Twitter (Boric Font, 2019) (Bellolio Avaria, 2019).

Horas más tarde, se plantearon ciertas discrepancias sobre como operaría en la práctica la norma del quórum de dos tercios. Esto es, si eran dos tercios por artículo, si eran por cada capítulo del anteproyecto, si acaso se requería una ratificación final, entre otras. Esto se terminó zanjando en el punto 6 del Acuerdo, trasladando la resolución sobre este desacuerdo, a la discusión reglamentaria del órgano constituyente.

Otro punto de discordia, que se solucionó al final de las negociaciones, fue el carácter que tendría la votación de los plebiscitos. Por parte de la oposición, en especial de la Democracia Cristiana, en voz del senador Francisco Huenchumilla (Quintana Leal, 2020, pág. 122) abogó por que ambas instancias fueran con voto obligatorio, mientras que el oficialismo bregó por la voluntariedad. Finalmente, la solución transaccional fue que la primera votación fuese con voto voluntario y establecer la obligatoriedad del plebiscito constitucional de ratificación o rechazo del texto propuesto por la Convención.

Conjuntamente, consta en diferentes fuentes (Quintana Leal, 2020, pág. 114), y en los discursos de quienes suscribieron el acuerdo, inmediatamente después de su firma, se da cuenta de que se planteó incorporar en el Acuerdo correcciones al sistema electoral, para asegurar la participación de mujeres, facilitar la participación de independientes y establecer cupos reservados para pueblos originarios. Esta idea se descartó debido a que el nivel de agotamiento de los/as políticos allí presente era alto y se prefirió asegurar y finiquitar lo que ya había sido acordado, sin abrir nuevas discusiones.

En la misma línea de implementar con prontitud lo acordado, se dispuso el punto 10 del Acuerdo, donde se estableció que se conformaría una Comisión Técnica, encargada de perfeccionar y traducir en una reforma constitucional el acuerdo político.

Finalmente, a las 2:24 de la mañana del día viernes 15 de noviembre, el presidente del Senado dio a conocer el Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución, el cual fue suscrito por: UDI, RN, Evópoli, DC, PR, PPD, PS, PL, Comunes, RD (estos últimos tres del Frente Amplio) y el diputado Gabriel Boric a título personal. El documento señalaba lo siguiente:

*“Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución*

*Ante la grave crisis política y social del país, atendiendo la movilización de la ciudadanía y el llamado formulado por S.E. el Presidente Sebastián Piñera, los partidos abajo firmantes han acordado una salida institucional*

*cuyo objetivo es buscar la paz y la justicia social a través de un procedimiento inobjetablemente democrático.*

*1. Los partidos que suscriben este acuerdo vienen a garantizar su compromiso con el restablecimiento de la paz y el orden público en Chile y el total respeto de los derechos humanos y la institucionalidad democrática vigente.*

*2. Se impulsará un Plebiscito en el mes de abril de 2020 que resuelva dos preguntas: a) ¿Quiere usted una nueva Constitución? Apruebo o Rechazo b) ¿Qué tipo de órgano debiera redactar la nueva Constitución? Convención Mixta Constitucional o Convención Constitucional.*

*3. La Convención Mixta Constitucional será integrada en partes iguales por miembros electos para el efecto, y parlamentarios y parlamentarias en ejercicio.*

*4. En el caso de la Convención Constitucional sus integrantes serán electos íntegramente para este efecto. La elección de los miembros de ambas instancias se realizará en el mes de octubre de 2020 conjuntamente con las elecciones regionales y municipales bajo sufragio universal con el mismo sistema electoral que rige en las elecciones de Diputados en la proporción correspondiente.*

*5. El órgano constituyente que en definitiva sea elegido por la ciudadanía, tendrá por único objeto redactar la nueva Constitución, no afectando las competencias y atribuciones de los demás órganos y poderes del Estado y se disolverá una vez cumplida la tarea que le fue encomendada. Adicionalmente no podrá alterar los quorum ni procedimientos para su funcionamiento y adopción de acuerdos.*

*6. El órgano constituyente deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quorum de dos tercios de sus miembros en ejercicio.*

*7. La Nueva Constitución regirá en el momento de su promulgación y publicación derogándose orgánicamente la Constitución actual.*

*8. Una vez redactada la nueva Carta Fundamental por el órgano constituyente ésta será sometida a un plebiscito ratificatorio. Esta votación se realizará mediante sufragio universal obligatorio.*



9. *Las personas que actualmente ocupan cargos públicos y de elección popular cesarán en su cargo por el sólo ministerio de la ley al momento de ser aceptada su candidatura por el Servicio Electoral al órgano constituyente. Los miembros del órgano constitucional tendrán una inhabilidad sobreviniente para ser candidatos y candidatas a cargos de elección popular por un año desde que cesen en su mandato.*

10. *Los partidos que suscriben el presente acuerdo designarán una Comisión Técnica, que se abocará a la determinación de todos los aspectos indispensables para materializar lo antes señalado. La designación de los miembros de esta Comisión será paritaria entre la oposición y el oficialismo.*

11. *El plazo de funcionamiento del órgano constituyente será de hasta nueve meses, prorrogable una sola vez por tres meses. Sesenta días posteriores a la devolución del nuevo texto constitucional por parte del órgano constituyente se realizará un referéndum ratificatorio con sufragio universal obligatorio. En ningún caso éste podrá realizarse sesenta días antes ni después de una votación popular.*

12. *El o los proyectos de reforma constitucional y o legal que emanan de este Acuerdo serán sometidos a la aprobación del Congreso Nacional como un todo. Para dicha votación los partidos abajo firmantes comprometen su aprobación.*

### **c) Primeras repercusiones**

Una vez alcanzado este acuerdo histórico, las reacciones no se hicieron esperar.

Dentro de las opiniones favorables, destaca la carta emitida tres días después de la firma del acuerdo, por más de 250 académicos y académicas titulada “El Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución no es una trampa”, en la cual se valora que, por primera vez en nuestra historia, exista una Constitución producto de la voluntad del pueblo. Conjuntamente se recalca la diferencia entre el quórum de dos tercios expresado en este Acuerdo, en contraste con la similar disposición de la Constitución actual, señalando que, mientras el primero operó como un veto en favor de minorías para impedir reformas; el segundo implica que los acuerdos alcanzados sean producto de la voluntad de grandes mayorías y que, en función de la hoja en blanco, no conlleva darle ventajas a ningún sector político, permitiendo que las materias en las que no se alcance dicho quórum queden entregadas al debate político democrático (Ciper Chile, 2019).

A nivel de sondeos de opinión pública realizados en los días siguientes, mostraron una clara visión positiva por parte la ciudadanía sobre el acuerdo alcanzado. Por un lado, está la encuesta realizada por la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo (Gobierno.udd.cl, 2019) la cual señala que un 73% de las personas encuestadas está de acuerdo con que la mayoría de los partidos políticos del país hayan forjado un pacto por la paz y la nueva Constitución, mientras que un 17%, cree lo opuesto. De igual manera, la encuesta Cadem – Plaza Pública (2019) arroja que un 91% del público encuestado tuvo conocimiento del acuerdo, dentro de los cuales un 67% lo evaluó “muy bien o bien”, un 28% “mal o muy mal” y un 5% “no sabe, no responde”. Asimismo, el informe “Pulso ciudadano” producido por Activa Research (2019), ante la pregunta “¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con este Acuerdo por la Paz social y la Nueva Constitución?”, expone un 58% la suma de “muy de acuerdo y de acuerdo”, un 27% “ni de acuerdo ni en desacuerdo” y un 15% la adición de “en desacuerdo y muy en desacuerdo”

Los datos anteriormente señalados resultan sorprendentes tomando en consideración que, como se señaló en el capítulo anterior, por aquel entonces, las instituciones centrales de la democracia representativa (partidos políticos, Presidencia de la República y Congreso Nacional), cargaban con niveles de desconfianza altísimos entre la ciudadanía. Entonces, que un acuerdo entre estos actores alcance una valoración positiva de dos tercios de las personas encuestadas y solo un quinto de rechazo<sup>14</sup>, resulta notable.

En similar dirección, el domingo de aquella semana, el Presidente Piñera se dirigió al país desde la casa de Gobierno. En su discurso, dedicó enérgicas y categóricas palabras para valorar y agradecer el Acuerdo alcanzado, señalando que este fue una muestra de buena política, en la cual los actores lograron dejar de lado sus diferencias, poniendo en el centro los intereses del país (Prensa.presidencial.cl, 2019b).

En contrapartida, como en todo evento político de gran envergadura, existieron quienes lo vieron con desagrado. La coordinadora Unidad Social, al día siguiente de la firma del Acuerdo emitió una declaración rechazando el mismo (2019). En este mensaje se repudía el contenido del Acuerdo, señalando que no incluye a los pueblos originarios, ni mecanismos para asegurar la paridad; a su vez, señala que el quórum estipulado es demasiado alto. Además, se critica el momento en que se firmó dicho acuerdo político, sosteniendo que no resultaba aceptable haber entablado negociaciones mientras se violaban los Derechos Humanos. Por último, se imputa haber firmado el acuerdo, sin la participación de la ciudadanía, lo que habría provocado la nula legitimidad de este.

---

<sup>14</sup> Promediando los tres datos

Coincidiendo con el planteamiento señalado, el 15 de noviembre el Partido Comunista emitió una declaración sosteniendo su decisión de no suscribir el Acuerdo por la Paz, señalando su discrepancia con el quórum acordado y que se habría firmado sin escuchar a la ciudadanía (El Siglo cl, 2019).

Desde otra óptica, el Partido Republicano, diferenciándose de la justificaciones antes señaladas, pero coincidiendo con su conclusión, marcaron su diferencia respecto del Acuerdo antes señalado (Kast Rist, 2019). Afirmaron esto sosteniendo que las urgencias sociales que aquejan a la población, no se solucionarán con un proceso constituyente, el cual implicaría un gasto público innecesario.

Más allá de las repercusiones inmediatas y del convulsionado ambiente, la ruta marcada en la madrugada del 15 de noviembre siguió su curso, en virtud de lo cual, nueve días más tarde de la firma, se materializó el punto 10 del mismo, con la presentación de las 14 personas que integraron la Comisión Técnica encargada de traducir el Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución en un proyecto de reforma constitucional, completando sus vacíos e incluso proponiendo significativas innovaciones. El análisis del trabajo de este grupo será el objeto central del próximo capítulo.

Línea del tiempo 2.-Hitos del Estallido Social, desde su inicio, hasta el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución



Fuente: Elaboración propia

B. Análisis de la respuesta entregada por la institucionalidad política al Estallido Social

**a) ¿Dónde radica el origen de la crisis política? ¿En el sistema de gobierno presidencialista o en el papel desempeñado por el Presidente?**

Un debate pertinente surgido a partir de los sucesos de aquellas semanas fue la ubicación del origen de la crisis política y la falta de gobernabilidad.

A grandes rasgos, se pueden evidenciar dos posiciones que, si bien no son absolutamente distintas entre sí, contienen diferentes énfasis. Por un lado, se encuentran quienes consideran que la profunda crisis de gobernabilidad se produce a causa de un déficit sistémico de nuestro régimen de gobierno, al cual catalogan como “hiperpresidencialista”. Mientras que, por otro lado, están quienes sitúan el origen del problema, más que en un tema sistémico, en la forma en que el Presidente Piñera desempeñó su cargo.

El pensamiento del primer grupo se expresa con claridad en la publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, de septiembre del 2020, titulada “Crisis del hiperpresidencialismo chileno y nueva constitución ¿Cambio de régimen?”, elaborado por: Nicolás Eyzaguirre, Pamela Figueroa y Tomás Jordán.

El diagnóstico central sobre el sistema político nacional planteado por el texto se resume en las siguientes líneas:

A nuestro juicio es el gran problema del régimen político chileno. El modelo de figura presidencial fuerte y Congreso débil, conlleva a que la traba y bloqueo institucional entre Ejecutivo y Legislativo se traduzca en un diseño de difícil gobernanza.

El diseño institucional estableció un sistema totalmente trabado y bloqueado, donde ni la Presidencia de la República ni el parlamento pueden poner en riesgo el modelo de quienes pensaron la Constitución (2020, pág. 30)

Se desarrolla la idea anterior señalando que, si bien el Presidente cuenta con muchas atribuciones, en la práctica, estas pueden ser bloqueadas por el Congreso Nacional, que actualmente sufre una fuerte fragmentación, producto del sistema electoral proporcional. Además, esta dispersión de las fuerzas políticas se da con partidos políticos debilitados, con escasa cohesión interna y altos niveles de caudillismo.

Asimismo, se sostiene que la larga lista de materias fundamentales que son de iniciativa exclusiva del ejecutivo (seguridad social, tributos, negociación colectiva, división político-administrativa del Estado, entre otras), además de ralentizar el avance de la discusión de temas sensibles, genera un profundo desequilibrio entre el Congreso y el Ejecutivo, respecto del nivel de llegada a los temas que concentran el interés ciudadano. Lo anterior produce que los parlamentarios y parlamentarias, busquen adquirir visibilidad más por sus facultades fiscalizadoras, que por su natural función legislativa.

Otro factor inmovilizador del régimen político, son los altos quórum exigidos para reformar aspectos esenciales del ordenamiento jurídico, como los dos tercios requeridos para modificar el capítulo que consagra los Derechos Fundamentales y su símiles que regulan las Fuerzas Armadas y el Tribunal Constitucional. De igual modo, los cuatro séptimos exigidos para alterar el contenido de las LOC, que definen materias esenciales como: Carabineros, educación, Ministerio Público, el sistema electoral, entre otros.

Frente a esto, se proponen dos cambios profundos: 1) el cambio hacia un “presidencialismo parlamentarizado” y, 2) avanzar hacia mecanismos que permitan que la ciudadanía incida directamente en la discusión política.

En resumidas cuentas, el sistema de gobierno propuesto se define por siete cambios concretos y fundamentales:

- I) Se debe asegurar que la opción presidencial ganadora cuente con una mayoría parlamentaria que le permita impulsar su agenda
- II) Entregarle al Ejecutivo la facultad de disolver el Congreso
- III) Atribuirle al Congreso la posibilidad de censurar al Presidente y convocar a nuevas elecciones
- IV) Congreso Unicameral, en pos de acortar el tiempo de tramitación de las leyes
- V) Parlamento con más atribuciones, restringiendo las facultades colegisladoras del Ejecutivo
- VI) Fortalecimiento de los partidos políticos, en pos de darle mayor orden a la negociación política, para que no dependa de liderazgos individuales. Esto vendría aparejado de aumentar la transparencia y la fiscalización.
- VII) Un Tribunal Constitucional que permita la discusión democrática, terminando con las intromisiones al poder legislativo y modificando su sistema de nombramiento.

Respecto a la segunda propuesta, incluir a la ciudadanía en la discusión política, se plantean la incorporación de los siguientes mecanismos:

- Plebiscitos para reformas constitucionales en materias relevantes
- Iniciativa ciudadana de ley
- Referendo derogatorio de ley

En la visión contraria destacan dos artículos de investigación: “¿Cuán fuerte es el Presidente de Chile?”, publicado el año 2018 por la Revista de Derecho Público escrito por el profesor Carlos Huneeus M. y “¿Crisis del presidencialismo o crisis de la presidencia? El liderazgo presidencial de Sebastián Piñera”, del año 2020 en la Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, producido por el autor antes mencionado y por Mariana Pastén G.

El primero de los textos nombrados señala que muchas de las atribuciones legislativas del ejecutivo (como los vetos y las urgencias), no han sido utilizadas en forma frecuente y, en una cantidad considerable de ocasiones, no han sido empleadas para que el ejecutivo se imponga sobre el Congreso, sino más bien con fines técnicos.

Conjuntamente, afirma que en las últimas décadas se han realizado múltiples de reformas institucionales, como la creación de nuevos ministerios y subsecretarías, además del establecimiento y fortalecimiento de órganos autónomos estatales, (algunos incluso con patrimonio propio), en cuyos procesos de nombramiento de autoridades interviene el Senado (Consejo para la Transparencia, Alta Dirección Pública, Tribunal Constitucional, etc.). Esta complejización del sistema político, ha derivado en una limitación del poder del Presidente.

A partir de lo anterior, el profesor Huneeus refuta la idea de que en Chile exista un sistema de gobierno “hiperpresidencialista”. Concluyendo que, si bien la autoridad del presidente se ha visto seriamente reducida, si se toma un término más amplio de poder; como la posibilidad de que su voluntad se imponga, este puede presentarse en la medida que quien ocupe el cargo presidencial cuente con un liderazgo sólido y que tenga las capacidades para influir en la agenda pública.

Desde el punto anterior, respecto de la importancia de las cualidades personales de quien ocupa el cargo de Presidente de la República, se basan para afirmar que:

No compartimos la tesis de la crisis del presidencialismo. Como hemos argumentado en el artículo existe una crisis de la presidencia de Sebastián Piñera, que se explica por su estilo de liderazgo, que ha dañado la institución presidencial y el proceso político. En consecuencia, el problema político de Chile no se resuelve a través de cambiar la forma de gobierno, sino a través de enfrentar los problemas que dieron origen al estallido social (Huneeus Madge & Pastén Guzmán, 2020, pág. 168)

Esta conclusión la sustentan, a partir de las seis habilidades de un presidente efectivo según el politólogo estadounidense Fred Greenstein: buen comunicador, habilidades organizativas, habilidades políticas, visión, buen conocimiento de las tareas gubernamentales e inteligencia emocional (2000).

Al respecto, afirman que Sebastián Piñera no cumple con ninguno de estos atributos (Huneeus Madge & Pastén Guzmán, 2020, págs. 159-165). No es un *buen comunicador* ya que, a pesar de haber recitado numerosos discursos durante el estallido social, no logró conectar con la ciudadanía. Respecto a la *capacidad organizativa*, se sostiene que tampoco la posee, en la medida que ha intentado replicar en la función pública, las lógicas de la administración de empresas del mundo privado.

Acerca de la *habilidad política*, tampoco se presenta, en la medida que no logró persuadir al resto de los actores políticos, a tal punto que la oposición puso como condición para la firma del acuerdo constitucional que el Presidente no estuviese públicamente involucrado en las negociaciones.

La carencia de *visión* resulta evidente, en la medida que no formaba parte de su agenda el cambio constitucional y tuvo que adoptarla por la presión ciudadana. Sobre el *conocimiento de las labores gubernamentales*, sostienen que su pulsión por querer estar involucrado en todos los temas, lo lleva a entorpecer el trabajo de los encargados de las distintas áreas.

Por último, la *inteligencia emocional*, se afirma que existe una discapacidad emocional, debido a su rigidez y su carácter destemplado.

En suma, los autores sostienen que la solución para el malestar social no radica en modificar el régimen político (presidencialismo), sino más bien reformando el sistema económico de “neoliberalismo radical”, por uno en el que no exista tal nivel de concentración de la riqueza y en el que se mejoren las condiciones materiales de vida de las personas, en aspectos como: disminuir el costo de los servicios básicos, apoyar el emprendimiento, aumentar los salarios y pensiones (2020, pág. 168).

Se considera que ambas posturas contienen visiones acertadas, esto en la medida que resultarían beneficiosa de la aplicación de los cambios que proponen los tres autores antes nombrados, los cuales constituirían un aporte sustancial para tener una institucionalidad política que logre canalizar las demandas sociales con prontitud, eficacia y flexibilidad.

Asimismo, se está de acuerdo con que sería especialmente beneficiosa la incorporación de mecanismos de democracia semidirecta a nivel nacional, como la iniciativa popular de ley y de democracia participativa en el ámbito territorial (por ejemplo: ampliar instancias participativas en los planes de desarrollo regional o en los planes reguladores comunales).

Además, se debe señalar que actualmente solo está contemplado el plebiscito nacional en causales muy acotadas y que dependen solamente de la voluntad del Presidente (discrepancia entre el Ejecutivo y el Congreso en la promulgación de una ley). A nivel municipal se contemplan plebiscitos, pero siempre y cuando se cumplan una serie de estrictos requisitos, que en los hechos los vuelven prácticamente inviables.

Además, afirmo que, si bien estas propuestas suponen cambios profundos, son más moderadas y sensatas, respecto de quienes proponen un giro copernicano hacia un régimen de gobierno parlamentarista, lo que no guarda mayor relación con nuestra tradición institucional.

Por otra parte, me parece que la crítica al liderazgo del Presidente Piñera (Huneeus y Pastén), guarda estrecha relación con la realidad, a tal nivel que sus fallos no solo han implicado un severo daño hacia su sector político, sino que incluso sus deficiencias han atentado contra la legitimidad y reputación de la institución presidencial.

Viene al caso mencionar que no resulta viable sostener que estas severas críticas que se plantean al liderazgo presidencial de Sebastián Piñera hayan sido una incógnita para su sector político, pensando en que ya había gobernado una vez entre los años 2010 y 2014, periodo en el que estas deficiencias ya habían sido visibilizadas. Por ende, se sostiene que en alguna medida la centroderecha chilena es responsable del daño causado, habiendo optado por un triunfo seguro, con una estrecha mirada cortoplacista, antes que por una visión de Estado a largo plazo.

**b) Respecto del contexto en el que el Presidente debe tomar la decisión crítica de llamar a un Acuerdo Nacional por una Nueva Constitución, en desmedro de volver a convocar a las Fuerzas Armadas**

Se afirma que la situación enfrentada por el gobierno la noche del martes 12 de noviembre, donde el clima de violencia había alcanzado niveles altísimos, que no estaba pudiendo ser controlada por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, respecto de las cuales pesaban fuertes críticas por parte de organismos internacionales, los cual señalaban que con su actuar se estarían vulnerando



gravemente los derechos humanos<sup>15</sup>. Se sostiene que este escenario guarda estrecha relación con lo planteado por el politólogo norteamericano Robert A. Dahl, en su libro “*Poliarquía*” (1971).

Tal como se desarrolló en el capítulo anterior, viene al caso recordar la existencia de una contradicción entre la aparente estabilidad y solidez de las instituciones políticas nacionales durante las últimas tres décadas; pero que, desde una perspectiva subjetiva, se logra apreciar cómo, desde la vuelta a la democracia, se comenzó a gestar un profundo sentir de desapego y falta de legitimidad. En tal sentido, el sistema político que antecedió a las movilizaciones sociales de octubre del 2019 podría ser asimilable, según los conceptos que nos entrega el profesor Dahl, a “*hegemonía comprensiva*” (1971, pág. 18), en el que, si bien la ciudadanía cuenta con el derecho a participar en las elecciones, no incide en forma relevante en el debate público.

Conjuntamente, el autor señala que los supuestos que permiten la transformación desde regímenes hegemónicos a otros con debates auténticos se dan cuando existen conflictos entre el gobierno y la oposición. En los casos en que estos alcanzan niveles muy altos, el costo de la tolerancia mutua aumenta correlativamente. En ese sentido, si el costo que trae aparejado para el gobierno la supresión o represión de la oposición, supera el precio de tolerarla, se presentan las condiciones para que el sistema político cambie a uno más competitivo (1971, pág. 24).

Entonces, no resulta antojadizo suponer que, si aquella noche del día martes 12 de noviembre, el Presidente hubiese optado por volver a decretar un estado de excepción constitucional, el costo en vulneración a los derechos humanos habría sido aún más alto de lo que era hasta ese momento. Se sostiene esto porque el armamento con que cuentan las Fuerzas Armadas implica un poder de fuego sustancialmente superior al de Carabineros (respecto de los cuales ya constaban serias acusaciones a su uso desproporcionado de la fuerza), y debido a que no existía normativa clara sobre cuáles serían las atribuciones y protocolos que regularían el actuar de los efectivos militares. Se reafirma que, si esta fuerza hubiese sido desplegada en contra de las grandes masas de manifestantes, los costos hubieran sido altísimos.

Viene al caso señalar que, un año más tarde de este suceso, la senadora Van Rysselberghe, en una entrevista con La Tercera, señaló que el nivel de convulsión social llegó a ser tan alto aquella semana de noviembre, que el Gobierno estuvo muy cerca de llegar abruptamente a su fin (Labra, 2020). Con esto se muestra que

---

<sup>15</sup> Estos aspectos que fueron reconocidos expresamente en el primer numeral del Acuerdo.

el precio que traía aparejado para el gobierno simplemente tolerar las manifestaciones, de igual manera era sumamente elevado.

Asimismo, aproximadamente un año después de la firma del Acuerdo, quién en ese entonces ocupaba el cargo de Ministro del Interior, Víctor Pérez, ante el mismo medio de comunicación, se refirió a este hecho en particular, afirmando que constituía el principal legado de la segunda administración del Presidente Piñera, sosteniendo que aquella noche el mandatario habría optado por la democracia como el camino para resolver las diferencias, en virtud del cual escuchó a la ciudadanía y se abrió a un cambio en el régimen político (Catena, 2021).

La transformación hacia un sistema político más democrático, surgido como fruto del contexto que llevó a la inviabilidad de la alternativa de reprimir a la oposición en las calles, fue constatado por la revista académica inglesa especializada en relaciones internacionales *The Economist*, la cual elabora anualmente un Índice de la Democracia en los países. En este se evalúan con una calificación del 1 al 10 las siguientes categorías: Proceso electoral, pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación, cultura y libertades políticas.

Aquella institución, en su informe del año 2018, evaluó a Chile con una calificación general de 7.97, con un bajísimo 4.44 en el ítem “participación política”. La nota final del informe ubica a este país en el tramo de los países con “Democracias imperfectas” (The Economist Intelligence Unit, 2019).

En contraste con lo anterior, el mismo documento en su versión del 2020, muestra a Chile con un alza en su puntuación general llegando a 8.28, resaltando el crecimiento en el ítem antes nombrado a 6.67, con lo cual nuestro país ingresó al grupo de países con “Democracias plenas” (The Economist Intelligence Unit, 2021).

En suma, se sostiene que, en la crisis social de octubre de 2019, las manifestaciones que expresaban un profundo rechazo al régimen político imperante llegaron a tal punto que no pudieron ser simplemente toleradas por el Gobierno, y ostentaban tal nivel de energía que no podían ser meramente reprimidas, sin que esto acarrearase costos altísimos para la responsabilidad y la reputación del Estado chileno ante la comunidad internacional. En tal contexto es que, ya sea por una convicción democrática de escuchar a la ciudadanía, o porque simplemente no tenía alternativa, o por una combinación de ambos factores, La Moneda y el sistema político en su conjunto tuvieron que abrir la puerta para un cambio sustancial del sistema político.

### **c) Interpretación política de las negociaciones y tensiones previas al Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución**

Como se mencionó en la primera parte, durante la tercera semana del mes de noviembre del año 2019, se produjo una ronda de intensas negociaciones entre las fuerzas políticas, que desembocaron en la firma del Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución.

En los inicios de aquella semana, se pueden evidenciar las posiciones originales a partir de las cuales oficialismo y oposición se presentaron a las negociaciones.

Por una parte, los partidos de centro derecha, con sus respectivos matices, se estaban abriendo a discutir un tema respecto del que siempre se habían negado, la posición histórica de este sector, explicada con claridad por la constitucionalista Constanza Hube escaso tiempo antes, había sido abogar por reformas constitucionales y no por una nueva Constitución, en la medida que con la segunda alternativa se estaría desconociendo la tradición constitucional, que ha permitido mantener una estabilidad institucional reconocida internacionalmente (2019). Además, han sostenido que estos cambios debían desarrollarse dentro de la institucionalidad vigente, o sea en el Congreso Nacional, considerando poco democrático sustraerle su facultad constituyente, para otorgársela a un órgano externo (como una Asamblea Constituyente) (Soto Velasco, 2020, pág. 12).

A partir de esta visión, estos partidos plantearon como ideas fuerza; que el órgano constituyente debía estar integrado por una cantidad importante de parlamentarios, enmarcarse lo más posible dentro del sistema de la democracia representativa, que debía tomar sus acuerdos por un quórum alto, asegurar que esta nueva institución encargada de la elaboración de una nueva Constitución no podría atribuirse ninguna facultad distinta que la de redactar una carta fundamental y que debía respetar estrictamente y en todo momento la institucionalidad constituida.

Por otra parte, los partidos de oposición desde hace décadas venían planteando la ilegitimidad de origen de la Constitución de 1980, la cual debía ser reemplazada por un texto redactado en democracia.

Además, sostuvieron que el órgano constituyente debía ser compuesto exclusivamente por personas electas para esa labor (aumentando la representatividad desde una perspectiva temporal), y que este no debía tener mayores limitaciones, ni regulaciones externas.

Asimismo, señalaron que era necesario incorporar un plebiscito de entrada, donde la ciudadanía entregara un fuerte respaldo e impulso a la necesidad de un proceso constituyente, llegando incluso a proponer que, con la victoria de la opción “Apruebo” en el plebiscito de entrada, quedara derogada la Constitución vigente, con lo que se estableciera un proceso constituyente, que solo podía terminar con un nuevo texto constitucional, incluso si esto requiriese más de un texto propuesto por el órgano constituyente y los respectivos referéndums de salida.

Esta discrepancia, si bien se daba entorno a elementos concretos y puntuales de una negociación política, que permite abstraerla y llevarla a un plano teórico, considerando sus similitudes con la discusión ocurrida a finales del siglo XVIII en lo que hoy conocemos como Estados Unidos, entre sus padres fundadores. Por un lado, James Madison sostenía que, respecto de las constituciones, debía primar la estabilidad, ya que están llamadas a fijar fronteras y bases mínimas de un acuerdo social, por ende, estas no debían ser cambiadas completamente; mientras que Thomas Jefferson sostenía que, al ser las constituciones un pacto entre los gobernantes y los gobernados, este debía poder ser renovado en su totalidad por cada generación.

Continuando con la reflexión, se afirma que la posición inicial a partir de la cual el oficialismo se sentó a negociar el Acuerdo por la Paz tenía como hincapié la necesidad de una continuidad de la historia constitucional, alejándose de posiciones rupturistas, apuntando hacia un proceso que, si bien podría implicar reformas profundas, estas se llevaran a cabo con estabilidad y sin ánimos refundacionales. Mientras que las fuerzas opositoras sostenían con ímpetu la necesidad de reconfigurar, desde los cimientos el pacto social imperante.

Asimismo, se plantea un paralelismo con lo bosquejado por el filósofo político irlandés, del siglo XVIII, Edmund Burke, quien se considera uno de los padres del conservadurismo. Este autor ideó el “*principio de la herencia*” que consistía en valorar las instituciones que logran permanecer en el tiempo, tratándose de preservar lo que se entiende que funciona. A partir de esto, plantea que toda comunidad política es una asociación que vincula a los muertos, a los vivos y a quienes vendrán, desde allí se construye una forma de entender la realidad, que debe ser respetada. En sus palabras: “Hemos dado a la trama de nuestra política el carácter de una relación consanguínea, uniendo la constitución de nuestro país con nuestros vínculos familiares” (1978, pág. 95).

En contrapartida, se sostiene que la oposición, a partir de sus postulados de abogar por un órgano constituyente con menores limitaciones, el cual pudiese expresar la radicalidad de las demandas de cambio expresadas durante las movilizaciones de aquellas semanas.

Complementando la reflexión anterior, podría plantearse la existencia de una similitud entre esta visión de las fuerzas de izquierda y centro izquierda, con lo planteado por el filósofo Jean Jacques Rousseau, que sostenía la conveniencia de que las sociedades se emanciparan de las formas de dominación tradicionales, mediante un sistema de gobierno donde la población solamente respeta las leyes que ella misma se dotó, llegando incluso a proponer la ilegitimidad de la distinción entre poderes constituyentes y constituidos (Nogueira Alcalá, 2009, pág. 230).

Se debe señalar que, si bien estas diferencias en un momento parecieron insuperables, se logró producir un instante virtuoso, en el cuál las fuerzas de izquierda y centro izquierda accedieron a subir el quórum de tres quintos a dos tercios, a cambio de que la derecha aceptara la hoja en blanco y el plebiscito de entrada con las dos preguntas.

Se afirma que aquel acto constituyó una muestra de buena política, donde los distintos sectores lograron superar sus diferencias, en pos del bien del país, y de darle un cause democrático e institucional a las movilizaciones pacíficas que se desplegaban en las calles, en un contexto en el que no parecía lejano el escenario alternativo de un quiebre institucional. Por un lado, la oposición tuvo el pragmatismo suficiente como para que se alcanzara el acuerdo y el oficialismo comprendió que la crisis social había alcanzado niveles altísimos, que no podían ser solucionados mediante reformas puntuales, sino que requerían una reconfiguración del pacto social, a partir del cual se sustentará la legitimidad de toda la institucionalidad. Este último punto es resumido de buena manera por Carlos Peña en su libro “El Desafío constitucional”:

Hoy día Chile enfrenta ese mismo dilema, pero invertido: la cultura y el mercado han desatado expectativas y procesos de individuación propios de una sociedad que se moderniza; pero las instituciones con que contamos no logran procesar esas expectativas. El debate constitucional es la expresión de ese fenómeno y a la vez quiere ser el remedio. Si la cultura es el cemento de las sociedades, entonces cuando se resquebraja no queda otra que reconstruirlo (2020, pág. 26)

Se puede evidenciar otro aspecto positivo del Acuerdo, a partir de las críticas que formularon los distintos sectores que lo rechazaron. Una de las objeciones planteadas fue la ausencia de disposiciones que permitieran que la diversidad del pueblo se viera representado en el órgano constituyente, tales como paridad, escaños reservados para pueblos originarios, y facilidades para la elegibilidad de independientes. A partir de esto se sostuvo que el órgano diseñado, aun cuando ganara la alternativa “Convención Constitucional”, se parecería en demasía al desprestigiado Congreso Nacional. Lo anterior se afirma, en la medida que se

aplicaría el sistema electoral de la Cámara Baja (D'Hont) en el cuál la posibilidad que resulte electa una candidatura independiente de los partidos políticos es sumamente baja (en la Cámara Baja entre los años 2018 – 2022 solo existe un diputado electo por fuera de las listas de los partidos).

La anterior crítica quedó superada por la realidad, en la medida que los y las protagonistas de las negociaciones del Acuerdo, siempre concibieron a éste como el punto de partida de la discusión por una Nueva Constitución, a partir del cual podrían incluirse nuevos temas que lo perfeccionaran. Así fue como, el 24 de marzo del 2020 fue publicada la Ley N° 21.216 que consagró la paridad de género y la conformación de pactos de candidaturas independientes y el 23 de diciembre la Ley N° 21.298 que aseguró los escaños para pueblos originarios.

Viene al caso señalar, que los partidos que rechazaron pública y tajantemente el Acuerdo, señalando que este se había firmado de espaldas a la ciudadanía movilizada y que luego votaron en contra de la idea de legislar la reforma que lo implementaba, más tarde aceptaron la validez del proceso diseñado a partir del mismo, y se presentaron a la elección de convencionales constituyentes, obteniendo magros resultados. El Partido Comunista solo obtuvo 6 escaños, el Partido Republicano 4, el Partido Humanista y el Ecologista Verde 0.

Respecto de la Coordinadora Unidad Social, la cual también mostró su repudio, se debe señalar que tuvieron un desempeño similar, en la medida que parte importante de sus rostros visibles postularon a la elección de convencionales constituyentes, resultando casi en su totalidad derrotados y derrotadas<sup>16</sup>.

#### **d) Quórum calificado de dos tercios: interpretaciones e implicancias**

Como se mencionó en el apartado anterior, el momento en que las negociaciones previas al Acuerdo alcanzaron el consentimiento esencial, fue cuando se acordó incorporar la pregunta por la composición del órgano constituyente, donde se contemplara entre las alternativas una Convención completamente electa (sin parlamentarios), a cambio de subir el quórum de tres quintos a dos tercios (Soto Velasco, 2020, pág. 81). Lo que quedó expresado en los puntos 2, 3, 4 y 6 del Acuerdo.

---

<sup>16</sup> Véase los resultados de: Mario Aguilar, presidente del Colegio de Profesores (Distrito 8), Eric Campos, presidente del Sindicato de Profesionales de Metro (Distrito 9), Emilia Schneider, presidenta interina de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (Distrito 10), Luis Mesina, dirigente sindical y líder del Movimiento No + AFP (Distrito 10), Bárbara Figueroa, presidenta de la Central Única de Trabajadores (Distrito 12), Juan Moreno, presidente del sindicato interempresas Líder (Distrito 14), entre otros

Si bien este fue un momento virtuoso en el que se logró sellar un acuerdo histórico, la interpretación y aplicación de este quórum distó de ser pacífica.

Lo primero que se debe señalar es que, tal como lo sostuvieron más de dos centenares de académicos y académicas en la carta antes expuesta, este quórum operará de una forma radicalmente distinta al que señala el inciso segundo del artículo 127 de la actual Constitución, en cuanto este opera como una forma de defender la preservación del texto vigente. A partir de esto, en la práctica ha sido utilizado como una garantía para el sector político que defiende los contenidos constitucionales actuales para dificultar su transformación. En cambio, el quórum acordado aquella noche, opera respecto de la discusión de una nueva Constitución.

Por ende, permite afirmar que esta gozará de legitimidad, no sólo debido a que los y las convencionales hayan sido electos democráticamente, sino porque, además, epistémicamente esta será fruto de un pacto o acuerdo sustancial de un sector amplio de la Convención y que, respecto de las materias en que no se alcance dicho quórum, simplemente quedaran fuera de la Constitución.

He aquí un tema capital, debido a que las constituciones no tienen una competencia material predeterminada, sino que definen lo políticamente significativo en cada momento histórico, dejando en manos del debate democrático lo que quede fuera de este pacto.

Asimismo, analizando el asunto desde la perspectiva del debate político, este quórum a su vez operaría como garantía para que sectores políticos minoritarios tuviesen incidencia en el debate constitucional, ya sea porque se los requiera para alcanzar los dos tercios, o por la vía que, llegando a un tercio, veten lo que no les parece.

Yendo más allá de esta definición general, donde se presentan los problemas interpretativos es respecto del alcance de esta norma. ¿En qué momento se requieren los dos tercios? ¿Dónde debe presentarse este quórum? Estas dudas no lograron ser resueltas aquella noche en la negociación política, como se señaló con antelación, postergando esta discusión a la reglamentaria de la Convención.

Por una parte, está la visión expresada por más de 450 abogados en una carta (El Líbero, 2019), en la cual sostuvieron que, en pos de evitar que el texto final no tuviese incoherencias, que gozara de un importante nivel de armonía y que no dejara fuera temas esenciales (Régimen de gobierno, Poder judicial, Forma del

Estado, etc.), era necesario una ratificación final por dos terceras partes de los y las convencionales<sup>17</sup>.

En la misma línea se sostuvo que, entre los beneficios de tener una ratificación final por este quórum reforzado, estaría el factor simbólico de manifestar los amplios acuerdos constitucionales alcanzados (Bascuñan & Correa, 2019).

Contra esta visión, intelectuales de la oposición argumentaron que una ratificación general no garantiza la solución de problemas particulares de las normas incoherentes o inconsistentes, sino más bien, que estas deficiencias se resuelven con votaciones particulares y progresivas en el trabajo de las comisiones.

Asimismo, se objetó esta visión señalando que el Acuerdo efectivamente contempla un control final respecto de la propuesta de Constitución, el cual está radicado en la ciudadanía, a través del plebiscito de salida con voto obligatorio, siendo esta la única instancia en la que podría rechazarse el trabajo de la Convención.

Conjuntamente, se señaló que otra de las deficiencias de esta interpretación, consistía en la incertidumbre que se generaba en el escenario en que una minoría se parapetaba impidiendo la ratificación final. Bajo esa hipótesis surgían la siguiente interrogante respecto del trabajo de la Convención: ¿debía ser reiniciado o se extinguía?

Complementando estos reproches, se planteó que la instancia de la ratificación final, más que manifestar un valor simbólico de un gran pacto, podría implicar una situación sumamente compleja, en la que se planteen una serie de cambios significativos a última hora, lo que traería aparejado una confusión para la ciudadanía, donde normas particulares que parecían estar aprobadas, finalmente eran modificadas o eliminadas.

Conjuntamente, se señala que en esta ratificación final se podría evidenciar, más que una muestra de unidad en la diversidad, una polarización del órgano constituyente. En cambio, la pluralidad sí se evidenciaría en el conjunto de disposiciones particulares aprobadas con este alto quórum que, se puede suponer, no siempre estará integrado por los mismos 104 constituyentes en todas las disposiciones aprobadas.

En definitiva, esta visión no fue recogida por el Reglamento General de la Convención Constitucional, que en su artículo 96 indica que el Pleno de la Convención debe aprobar las propuestas de normas constitucionales cada una

---

<sup>17</sup> También fue conocida como la “tesis Allamand”



individualmente, con el voto a favor de dos tercios de las y los convencionales en ejercicio.

No obstante que, en términos generales, la alternativa de la ratificación final por dos tercios fue rechazada, sí fue acogida la motivación subyacente expresada por esta visión, respecto a velar por la coherencia y armonía del texto.

En el Párrafo 7° del Título III del Reglamento, titulado “De la Comisión de Armonización”, dispone que, una vez presentado el Proyecto de Constitución, esta es la encargada de velar por la concordancia y coherencia de las normas constitucionales aprobadas, evidenciar incongruencias y deficiencias técnicas, recibir indicaciones y enviar al Pleno un Proyecto de Constitución consolidado.

Un tema que no causó tanto revuelo fue la instancia en la que se aplicaría el referido quórum. Pareció existir cierto consenso en torno a la idea de que, tal como funciona actualmente el trámite legislativo, los dos tercios debían operar sólo en el pleno de la Convención y no en las comisiones, donde bastaría la mayoría simple.

Existen varias razones detrás de esta visión. Por un lado, que es en la sala del pleno donde se refleja toda la diversidad del órgano, la cual busca ser expresada por los dos tercios. Asimismo, aplicarlo para el trabajo de las comisiones podría conllevar el riesgo de que, debido a la falta de acuerdo, no se presenten propuestas respecto a temas relevantes, o que determinados grupos minoritarios, por no contar con presencia en todas las comisiones, no puedan plantear su visión sobre determinados temas. Por último, se defiende esta alternativa, planteando que la no aplicación de esta exigencia a las comisiones otorgaría una razonable ventaja a la mayoría para poder encausar la agenda de discusión (Ossa Santa Cruz, 2020, pág. 85).

La idea recién planteada fue lo que en definitiva quedó en el artículo 92 del Reglamento General, el cual señala que las propuestas de normas constitucionales y sus respectivas indicaciones, deben ser aprobadas por la mayoría simple de quienes integren las Comisiones.

Llevando el análisis más allá de la operación mecánica de esta disposición, mucho se ha debatido sobre cuál sería la repercusión de ésta, respecto de la naturaleza ontológica del texto que propondrá la Convención.

Es así como, parecería existir cierto beneplácito, respecto de que el producto final sería una especie de Constitución minimalista, en la cual se expresarían consensos respecto de ideas generales, donde no se impusiera un modelo de

sociedad, ni un programa de gobierno determinado y donde se establecería un marco general dentro del cual se desenvolvería la discusión democrática; pero sin entrar en discusiones de políticas públicas puntuales. Lo que anteriormente se denominó como “definir lo políticamente significativo”.

Lo anterior implicaría volver a la tradición reformista y gradualista que tuvieron los textos constitucionales previos al de 1980. En virtud de la cual, la Constitución de 1833 permitió la existencia de gobiernos conservadores, liberales y parlamentaristas. De igual forma su símil de 1925 dispuso un marco constitucional en el que pudieron desenvolverse gobiernos radicales-desarrollistas, populistas, liberales, demócratacristianos y socialistas.

No así la Constitución de 1980 que, mediante una serie de instituciones (altos quórum de reformas, LOC, el sistema electoral parlamentario y un Tribunal Constitucional con muchas atribuciones), logró construir un maximalismo constitucional que, desde un enfoque constructivista buscó imponer una rígida visión de sociedad. Lo anterior fue reconocido por el propio general Augusto Pinochet:

Sin embargo, la experiencia vivida por nuestro país hace más patente el error que significa considerar a la forma democrática de Gobierno como un fin en sí misma, en circunstancias que ella solo es un medio, cuya legitimidad y validez depende de su capacidad para servir a la libertad, la seguridad, el progreso y la justicia como forma de vida, verdadero objetivo y finalidad última del esquema institucional que propiciamos.

Es por ello que, a diferencia de la neutralidad que caracterizó al sistema que se derrumbó en 1973, la auténtica democracia que impulsamos asume un claro compromiso con los valores enunciados y procura dificultar al máximo los factores que puedan corroerlos.

Debo recalcar que todo el texto constitucional está concebido bajo esta inspiración fundamental (1981, pág. 486)

#### **e) ¿Asamblea Constituyente o Convención Constitucional?**

Se considera pertinente reflexionar a partir del nombre con que bautizaron a la alternativa ganadora de la segunda pregunta del plebiscito de entrada: “Convención Constitucional”

Se debe mencionar el aporte teórico del constitucionalista francés Raymond Carré de Malberg que, en función del principio de soberanía nacional entiende que el

órgano constituyente es uno especial y distinto de los constituidos, especificando que:

Cualquiera que sea el nombre que se le dé: convención, asamblea de revisión, etc.– tiene por carácter esencial el ser una Constituyente, es decir, una asamblea especialmente llamada a ejercer el poder constituyente, formada por diputados que han sido elegidos por el pueblo para el cumplimiento de una labor constituyente y, por último, que no tienen otra función que la de efectuar la revisión para la que fue convocada, pues debe disolverse inmediatamente (Carré de Malberg, 2000) como se citó en (Ríos Álvarez, 2017, pág. 185)

Asimismo, viene al caso la mención de dos definiciones de Asamblea Constituyente. Por un lado, la del PNUD que, en octubre del 2015, emitió un informe titulado “Mecanismos de cambio constitucional en el mundo”, donde la define de la siguiente forma: *“Una asamblea constituyente o asamblea nacional constituyente, es un órgano colegiado conformado por un grupo de ciudadanos y ciudadanas electos por sufragio popular para discutir y diseñar exclusivamente un nuevo texto y orden constitucional; y no para ejercer facultades legislativas”* (2015, pág. 12).

Por otro lado, la Real Academia Española en su diccionario panhispánico del español jurídico, define a la Asamblea Constituyente como: *“Cuerpo legislativo, elegido o convocado que se integra con el fin de establecer la constitución política de un Estado o disponer alguna reforma constitucional”* (Diccionario panhispánico del español jurídico, s.f.).

Teniendo en cuenta las definiciones aportadas por un destacado experto en la materia, y por prestigiosos organismos internacionales, parecería existir una equivocación en el texto del Acuerdo, en cuanto llama “Convención Constitucional” a lo que en realidad es una “Asamblea Constituyente”.

Intentando comprender el motivo del cambio de nombre del órgano constituyente, se señala que, para la derecha, esto implicaba desligarse explícitamente de las experiencias constituyentes recientes de Venezuela, Bolivia y Ecuador, donde las Asambleas Constituyentes terminaron otorgándose más atribuciones que redactar una nueva Constitución, invadiendo las facultades del Parlamento y del Poder Judicial. Esto quedó expresamente consagrado en el punto 5 y 7 del Acuerdo.

Además, incluir la expresión “Asamblea Constituyente”, desde un plano simbólico, implicaba que el oficialismo cediera por completo ante una fuerte e histórica demanda de sus adversarios políticos, pudiendo ser interpretado incluso como una

claudicación, dónde más que haber alcanzado un acuerdo político, habrían firmado una rendición.

En particular, el veto a dicho concepto provino por parte de Mario Desbordes (RN) quien señaló el referido vencimiento simbólico. En su lugar, habría sido la senadora Von Baer (UDI) quien propuso adoptar el nombre señalado en el artículo 133 del proyecto de Nueva Constitución, enviado por la Presidenta Bachelet al final de su segundo mandato, “Convención Constitucional” (Quintana Leal, 2020, pág. 118).

Por su parte, dirigentes del Partido Comunista, señalaron que lo alcanzado en el Acuerdo no correspondía a una Asamblea Constituyente, no solo por el nombre, sino debido a que, una verdadera Asamblea Constituyente, debe ejercer el poder constituyente originario, sin tener límites impuestos desde un órgano externo (Córdova, 2021). Se debe señalar que esta afirmación carece de sustento en la doctrina, ya que esta define a las Asambleas Constituyentes únicamente por la forma en que se eligen a sus miembros.

Asimismo, tampoco tiene respaldo desde una perspectiva de derecho comparado de los procesos constituyentes sudamericanos de las últimas décadas (Meza-Lopehandía, 2020). Por un lado, el año 1991 en Colombia, se convocó a una Asamblea Constituyente con el mandato único de redactar una Nueva Constitución, con un quórum de dos tercios para alcanzar acuerdos, lo cual fue respetado. Distinto al caso ecuatoriano del 2007-2008, donde la Asamblea tenía plenos poderes, lo que permitió que una vez constituida cerrara el Congreso, asumiendo la función legislativa. Diferente, a su vez de la experiencia boliviana 2006-2007 la cual tenía el quórum predefinido de dos tercios del total de asambleístas pero que, jactándose de contar con el poder constituyente originario, lo modificó a dos tercios de los presentes. Por ende, se afirma que la extensión de las atribuciones no es el factor decisivo para definir a una Asamblea Constituyente.

Viene al caso mencionar que el tema de los límites del proceso constituyente en curso será materia de análisis de los siguientes capítulos.

A final de cuentas, parece haber sido la decisión correcta por parte de la oposición haber aceptado este cambio ya que, para este sector no suponía un menoscabo significativo, mientras que, para el oficialismo, sí representaba algo relevante. Entonces, en el fondo, haber cedido en el tema de la denominación del órgano encargado de elaborar una nueva Constitución, contribuyó a que en lo sustancial la oposición lograra lo que tres días antes de la firma del Acuerdo había expresado en su declaración: *“Dicho órgano (la Asamblea Constituyente) deliberativo e*

*institucional, con delegados y delegadas electas democráticamente, con inhabilidades para asumir cargos futuros, debe ser convocado única y exclusivamente para redactar un nuevo texto constitucional que deberá ser sometido a referéndum” (Cooperativa.cl, 2019b)*

#### **f) Debates respecto de la hoja en blanco**

Por último, resulta pertinente desarrollar un análisis de un aspecto que, si bien no está contenido expresamente en el Acuerdo, fue un elemento clave en las negociaciones y establece, una de las piedras angulares del debate constituyente en curso. La famosa “hoja en blanco”.

El origen del concepto radica en una columna escrita por el expresidente Ricardo Lagos, en agosto del 2013, en el medio digital El Quinto Poder, titulada: “Hoja en blanco: el punto de partida de los cambios constitucionales que Chile requiere”. La descripción que hace del concepto resulta tan clara que vale la pena replicarla:

¿Es posible debatir entre todos una nueva constitución sin que exista el derecho a veto, la permanente amenaza de que si no llegamos a acuerdo primará lo actual? Más que discutir sobre el mecanismo (asamblea constituyente u otro) es importante acordar que el diálogo sea sin calculadora en mano. La derecha chilena debe aceptar sentarse a redactar una carta constitucional a partir de una hoja en blanco y entre todos se decida mantener de la carta actual, se mantiene. (Lagos Escobar, 2013)

Ya en su momento esto fue arduamente criticado por quienes se sentían contestes con la Constitución de 1980. Se alegaba que instalar esta discusión podía generar altos niveles de incertidumbre en la población, que implicaría una especie de salto al vacío. Incluso el historiador Joaquín Fernando H. llegó a plantear que: *“Ahora, por eso que se llama “presión de la calle”, a la que se sobredimensiona, se pretende volver a fojas cero, en entusiasmo carnavalesco, escudándose en la inextinguible tentación de creer que las leyes crean el orden perfecto”* (2013)

Se podría plantear que este concepto fue aceptado implícitamente por el Gobierno, el día domingo 10 de noviembre, cuando anunció que no perseverarían con su idea de reforma constitucional, sino que estaban decididos a impulsar un proceso que desembocara en una Nueva Constitución y que, para ser tal, debía empezar su trabajo desde cero (Soto Velasco, 2020, pág. 78).

Una vez alcanzado el Acuerdo y aprobada la ley que lo consagraba, vino la campaña para el plebiscito de octubre del 2020. En aquella instancia quienes defendían la opción “rechazo” utilizaron este elemento como una de las claves para sustentar su postura.

Señalaron que iniciar este proceso en base a una hoja en blanco implicaba desconocer nuestra rica historia republicana e institucional, bajo una visión pretenciosa y refundacional (El Líbero, 2020).

Nuevamente, se apuntó al alto nivel de incertidumbre que traería aparejada esta alternativa, en la medida que todas las materias constitucionales fundamentales quedarían en manos de la discusión política de la Convención, la cual desarrollaría su trabajo en un ambiente sumamente convulso, no existiendo certezas respecto de la mantención de los elementos y las instituciones que han contribuido al desarrollo nacional (Ravest, 2020).

Respecto de lo anterior, puede ser contrargumentado desde varias perspectivas. En primer lugar, tal como se señaló en la introducción, la “Paradoja de Elster” señala que, usualmente, las situaciones de agudas crisis sociales, en las que existen altos grados de descreimiento y desconfianza de la ciudadanía hacia sus instituciones políticas, son precisamente el contexto donde surge la necesidad de poner en marcha procesos constituyentes a partir de los cuales se reformule el pacto social. Entonces, estas circunstancias que llevaron a la emergencia de la discusión constituyente son las mismas que la dificultan gravemente.

En virtud de esto, se considera un error argumentar que, debido a la falta de un clima adecuado para el debate constitucional, es preferible que este no se desarrolle. En la medida que esta alternativa implicaría desconocer el contexto que hizo necesaria una salida política de esta envergadura, suponiendo que rechazando el inicio de este proceso se podría retrotraer todo a un supuesto pasado tranquilo.

Con lo anterior no se pretende afirmar que la redacción de una Nueva Constitución fue la única causa que motivó a millones de personas que se movilizaron pacíficamente a finales del 2019. Como se argumentó en el capítulo anterior, respecto del ciclo de movilizaciones de aquella época; si bien se puede encontrar su origen en factores materiales concretos, tales como: las bajas pensiones, el alto nivel de endeudamiento de los hogares, las largas listas de espera en la salud pública, el alto costo de la educación superior, etcétera; a su vez se expresó en infinitas causas y agendas, no contó ni con voceros, ni petitorios definidos, ni representaciones partidarias.

Pero también se caería en una equivocación, al sostener que existió una instrumentalización por parte de la elite política, dónde está intentó incrustar su agenda entre las demandas de la ciudadanía que se manifestaba<sup>18</sup>. Ya que esta

---

<sup>18</sup> Véase el primer capítulo de la franja de la opción “Rechazo” en la sección de la UDI, donde un señor llamado Daniel Rosas, trabajador social de la población Pablo de Rokha de La Pintana decía lo siguiente: “Canuto, facho pobre, aspiracional, ignorante, esas caricaturas a mí no me afectan.

visión implicaría ver a la labor política, como simple espectadora de la realidad, desconociendo su rol fundamental de darle una expresión y un cauce a las pulsiones y anhelos del pueblo en una institucionalidad y en obras en los que pueda reconocerse (Herrera Arellano, 2019, pág. 14).

En este sentido, resulta deseable que la política no renuncie a su rol, y tenga la capacidad y el coraje para plantearle a la ciudadanía un camino, aun cuando no esté del todo claro si la alternativa propuesta reflejará a plenitud los deseos populares expresados en aquel momento<sup>19</sup>. Teniendo, a su vez, la suficiente flexibilidad para adaptar su propuesta con las impresiones que cause está en la ciudadanía; tal como ocurrió con las leyes complementarias aprobadas con posterioridad.

Volviendo a la contraargumentación respecto de las críticas a la hoja en blanco, se afirma que quienes plantean estas objeciones, realizan un salto lógico, donde sostienen que el hecho que la Convención parta la discusión constitucional desde cero implica necesariamente un desconocimiento o, incluso, una negación de nuestra historia constitucional, lo que a mi parecer resulta erróneo, ya que el nexo de causalidad que se propone carece de asidero, se piensa desde la dinámica entre lo conocido y lo deseado (el pasado y el futuro). Este punto es explicado de buena manera por el profesor Fernando Atria quien, respondiendo a quienes rechazan la idea de hoja en blanco, señala lo siguiente:

Ellos creen que la demanda de “hoja en blanco” o “partir de cero” es una (ininteligible) pretensión de negar la historia, Pero esto es un error trivial, porque la demanda debe ser entendida políticamente.

Una nueva constitución no es partir desde cero en el sentido de negar la historia. Es partir desde cero en el sentido de que es una decisión que no está atada a decisiones anteriores, que no está limitada en cuanto a lo que ha de decidir por reglas que le son anteriores. Nada de esto quiere decir, por supuesto, que una nueva constitución no puede hacer propias reglas, instituciones o practicas antiguas. Si lo hace, no es porque esté obligada por ellas, sino porque considera que son suficientemente adecuadas, que es precisamente la manera de afirmar nuestra continuidad histórica (2016, pág. 72)

---

Porque yo vivo en La Pintana, soy un trabajador social en esta comuna y aquí las cosas son distintas, las personas tienen necesidades distintas, que no son las que se están discutiendo. Acá sitio eriazo que hay, es un espacio para levantar una casita con cartones o con plástico. Y hay un montón de dinero que se va a gastar en un proceso que nadie pidió y esa gente va a seguir esperando...”

<sup>19</sup> Véase también la actitud maximalista que adoptaron quienes desde la izquierda rechazaron el Acuerdo, señalando que lo alcanzado no era lo suficientemente radical, por ende, que no interpretaba al pie de la letra lo que ellos y ellas podían observar en las calles.

Viene al caso mencionar que, resulta casi paradójico que buena parte de las personas que sustentan su posición contraria a una nueva constitución argumentando esto implicaría un ánimo refundacional que desconocería nuestra historia. A su vez defienden la Constitución de 1980, en cuyo proceso de elaboración sí existió un directo interés por establecer una ruptura con el orden constitucional e institucional vigente, para establecer uno distinto, el cuál conllevaba una visión ideológica determinada.

Un último argumento en contra de las críticas a la hoja en blanco es que el inciso final del artículo 135, realiza una declaración muy importante cuando enumera los contenidos que el nuevo texto constitucional debe respetar, estos son:

- El carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático,
- Las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas
- (24 Horas, 2019) Los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes.

Teniendo esto en consideración, se puede sostener que existen ciertos aspectos fundamentales, claves para la certeza jurídica, que deben estar considerados en la nueva constitución. Con esto se aminora sustancialmente el nivel de incertidumbre con que algunos asocian a la hoja en blanco.

La historia e implicancias de esta disposición serán analizadas en el próximo capítulo.

### **g) Plazo de trabajo de la Convención**

Los numerales 2, 4 y 11 del Acuerdo por la Paz, se refirieron al calendario del proceso constituyente. En el segundo se establece que el plebiscito de entrada será en abril del 2020, el cuarto que, en caso de ganar la opción “Apruebo” en el plebiscito anterior, en octubre del mismo año, se elegirían a los y las integrantes de la Convención.

El penúltimo punto del Acuerdo político del quince de noviembre estableció la extensión temporal del funcionamiento de la Convención, dándole nueve meses prorrogables por tres más. Conjuntamente, dispone que sesenta días después de terminado el plazo de la trabajo del órgano constituyente, se realizará un referéndum ratificadorio del texto constitucional propuesto, el que además deberá tener una distancia de 60 días respecto de cualquier otra votación popular.

Parecería que la intención de quienes negociaron el Acuerdo fue que proceso constituyente se desarrollara en su totalidad durante el gobierno de Sebastián Piñera E. (11 de marzo 2018 – 11 de marzo 2022), teniendo a la Convención trabajando desde finales de octubre del 2020, hasta máximo octubre del 2021 y el referéndum en diciembre de aquel año.



Sin embargo, lo anterior implicaría que las siguientes elecciones presidenciales podrían desarrollarse a partir de los últimos días de febrero del 2022, sin considerar elecciones primarias, ni segunda vuelta y solo 60 días para campaña. Esto probablemente implicaría prolongar algunos meses el mandato presidencial, lo que resultaría tremendamente polémico y cuestionable.

A partir de lo anterior, parecería comprobarse lo señalado por Sebastián Aylwin, durante la quinta sesión de trabajo de la Comisión Técnica, respecto a que el momento en que se definió esta disposición existió una carencia reflexiva absoluta (TV Senado Chile, 2019).

No obstante lo anterior, debido a la pandemia mundial generada por el virus Sars-Covid 19 el día 25 de marzo del 2020 se promulgó la Ley N° 21.221 que reforma el artículo 130 de la Constitución, postergando el plebiscito nacional del 26 de abril al 25 de octubre y la hipotética elección de convencionales del día en que se verifiquen las elecciones de alcaldes, concejales y gobernadores regionales, al 11 de abril del 2021.

En virtud de este nuevo calendario las elecciones presidenciales y el cambio de mando ocurrirían durante el trabajo de la Convención, y el plebiscito constitucional seis meses después de la instalación del nuevo gobierno.

Más allá del cronograma del proceso constituyente, merece la pena analizar el plazo de tiempo para el trabajo de la Convención. A primera vista, parecería ser un tiempo acotado si se compara con la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile “Comisión Ortúzar”, la cual tuvo su primera sesión a finales de septiembre de 1973 y la última (417°) cinco años y una semana más tarde (Biblioteca del Congreso Nacional). Sin embargo, no parecería adecuada esta comparación debido a la inexistencia de límites, ni supervisión alguna del trabajo de esta Comisión.

Considerando lo anterior, resulta más adecuado realizar la comparación con los recientes procesos constituyentes de nuestra región (véase tabla 3). Donde, si bien debe tomarse en consideración los distintos contextos en que surgieron, algunos a partir de un acuerdo político (Argentina, Colombia, Bolivia y Ecuador), otros desde ambientes políticos autoritarios (Brasil, Paraguay y Perú); además de tomar en cuenta que algunos estuvieron compuestos íntegramente por constituyentes electos para tal función (Argentina, Bolivia, Colombia y Paraguay), mientras que el otros esta labor fue ejecutada por parlamentarios (Brasil y Perú) (Hoehn, 2014).

Entonces si se promedia la duración de estos siete procesos, nos da aproximadamente 9 meses, a partir de lo que se afirma que el plazo estipulado parecería ser comparativamente razonable.

Tabla 3.- Comparativo duración últimos procesos constituyentes sudamericanos<sup>20</sup>

<i>País</i>	<i>Años</i>	<i>Nombre del órgano</i>	<i>Duración</i>
Argentina	1994	Convención Constituyente	2 meses y 30 días
Brasil	1987-1988	Congreso Constituyente	1 año, 5 meses y 21 días
Bolivia	2006-2007	Asamblea Constituyente	1 año, 3 meses y 3 días
Colombia	1991	Asamblea Constituyente	4 meses y 30 días
Ecuador	1997-1998	Asamblea Constituyente	5 meses y 16 días
Paraguay	1991-1992	Convención Nacional Constituyente	7 meses
Perú	1992-1993	Congreso Constituyente Democrático	6 meses y 23 días

Fuente: Elaboración propia

---

<sup>20</sup> No fueron considerados los procesos constituyentes de Venezuela 1999 y de Ecuador 2007-2008 por haber invadido atribuciones de otros órganos del Estado

## **Capítulo IV Análisis del trabajo de la Comisión Técnica convocada por el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución**

Como se señaló en el capítulo anterior, el punto 10 del Acuerdo estableció que se convocaría a una Comisión Técnica la que tendría como misión determinar los puntos indispensables para materializar jurídicamente el Acuerdo, esta debía estar integrada con personas de reconocida idoneidad, con igual cantidad de integrantes del oficialismo y la oposición.

La importancia de esta Comisión no solo radica en que con prontitud logró juridificar el acuerdo político, sino que también resultaron ser claves las innovaciones que esta planteó y que más adelante serían acogidas por el Congreso, no sin mediar importantes debates.

En este capítulo se mencionarán los aspectos generales del funcionamiento y la composición de la Comisión, más adelante se realizará una descripción pormenorizada del trabajo de la Comisión y por último se desarrollará un análisis crítico del producto final de entregado, poniendo especial énfasis en las innovaciones.

### **A. Aspectos generales**

Durante la cuarta semana de noviembre, los partidos firmantes del Acuerdo discutieron sobre cómo se compondría y cuál sería el carácter de la Comisión. En un primer momento, se propuso que estuviese conformada por 6 personas, con un cupo para cada partido de Chile Vamos, dos para la ex Concertación y uno para el Frente Amplio. Esta idea no pudo concretarse, debido a que la oposición no logró concordar 3 nombres. Entonces se propuso que se asignara un cupo a cada partido de oposición, o sea siete (DC, PR, PPD, PS, PL, RD y Comunes) y darle la misma cantidad a la centroderecha, teniendo dos cupos cada partido (UDI, RN y Evópoli), el cupo restante fue designado directamente por el Gobierno.

Examinando como quedó la composición de la Comisión, se puede identificar que el elenco propuesto por el oficialismo se centró más en personas con vasta experiencia en derecho constitucional, mientras que su símil de la oposición optó por un conjunto más diverso, con expertos en diversas áreas de las ciencias sociales (véase tabla 4).

El mandato que los partidos le entregaron a la Comisión fue que, a partir de una densificación y juridificación del Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, elaboraran una propuesta de ley “autoejecutable”, o sea que abarcara todos los puntos del Acuerdo, sin requerir mayores modificaciones y que pudiera ser aprobada con celeridad (Heiss Bendersky, 2020, pág. 144).

La Comisión fue presentada el día viernes 22 de noviembre (Vargas, 2019), teniendo su primera reunión informal el día domingo 24, donde se acordaron sus reglas generales de funcionamiento (Heiss Bendersky, 2020, pág. 113). Su trabajo se extendió hasta el viernes 6 de diciembre, fecha en la que presentó su propuesta final.

Cabe señalar que, en entrevistas realizadas a integrantes de la Comisión, se señaló que, durante el trabajo de esta, se evidenciaron algunos vacíos del Acuerdo, en especial en torno a la Convención Mixta, respecto de los cuales la Comisión les consultó a los partidos si podrían enviar un proyecto de ley con más de una alternativa de cómo solucionarlo si estos ítems podían ser aclarados. Esto fue respondido con una doble negativa, ya que los partidos no contaban con las condiciones para reabrir negociaciones.

Durante la primera reunión de la Comisión el día domingo 24 se acordaron las normas generales de funcionamiento, siendo estas:

1. Tomar las decisiones por consenso (unanimidad)
2. Tener un quórum mínimo para sesionar de 9 integrantes
3. Establecer presidencias rotativas
4. Dividir el trabajo en Comisiones, que llevarían sus propuestas al Pleno, donde se definiría que quedaría en la propuesta final
5. Invitar al Servicio Electoral para que los asesorara respecto de las regulaciones de los plebiscitos
6. Sesionar en las dependencias del Senado y con la transmisión en *streaming* de Senado TV

Este último punto fue modificado durante el trabajo de la Comisión, ya que se consideró que, si bien esto era positivo en cuanto a la transparencia, dificultaba las negociaciones de temas complejos, en la medida que no promovía el acercamiento de posiciones. En virtud de esto, solo quedó registro audiovisual del trabajo en algunas sesiones del Pleno, y no así de las subcomisiones temáticas (Soto Velasco, 2020, pág. 68).

Respecto al clima de trabajo de la Comisión, se puede evidenciar un importante contraste entre el contexto en el que la Comisión tuvo que trabajar, con el funcionamiento interno de la misma.

Luego de la firma del Acuerdo se redujo el volumen de las manifestaciones en comparación a las primeras semanas desde el estallido. No obstante, no se puede afirmar que el país volvió a la normalidad, en vistas de que siguieron existiendo movilizaciones, represión policial y actos de violencia. Muestra de eso fue que la misma semana de la firma del Acuerdo, en el centro de la capital, las presidentas

de los partidos del Frente Amplio que lo suscribieron fueron víctimas de agresiones verbales por parte de manifestantes.

Respecto de las repercusiones que generó en el mundo político la firma del Acuerdo, estas fueron considerables en particular, respecto de los sectores más extremos.

Durante la primera semana de trabajo de la Comisión, con apoyo de sectores del oficialismo, comenzaron a avanzar en la Cámara Baja proyectos que buscaban complementar el Acuerdo, con los temas que más adelante serían aprobados en las sucesivas leyes complementarias. Frente a esto, la UDI decidió congelar su participación en Chile Vamos, amenazando incluso con abandonar el Gobierno (Veloso, 2019). Esto provocó que los integrantes de la UDI en la Comisión suspendieran su participación los días 4 y 5 de diciembre.

Conjuntamente, el Frente Amplio también vivió álgidos conflictos internos. Resalta que, a principios de diciembre, tres de sus partidos (Humanista, Ecologista e Igualdad, que no suscribieron el Acuerdo) decidieron abandonar el bloque, con lo cual perdieron una quinta parte de su bancada (Jara & Cáceres, 2019).

Otra de las muestras de los conflictos internos generados, es que el diputado y uno de los líderes del sector Gabriel Boric, actor clave en las negociaciones del Acuerdo terminó firmando a título personal, ya que su partido decidió no suscribirlo. Durante esas semanas fue procesado por el Tribunal Supremo de su partido, el cual resolvió suspender su militancia por un mes y aplicar una amonestación privada (CNN Chile, 2019c).

En contrapartida, se muestra tanto en las entrevistas realizadas a integrantes de la Comisión, como en los registros de sus últimas sesiones que, si bien en un comienzo existieron suspicacias, al corto andar se logró configurar un grato ambiente de trabajos, donde se alcanzaron elevados niveles de confianza entre los y las comisionados.

Esto se debió en parte al alto compromiso mostrado por sus integrantes con el cumplimiento del mandato recibido y también, según lo que se señaló en entrevistas, debido a que este espacio logró proteger en buena medida su autonomía respecto de presiones del Gobierno y de los partidos.

Tabla 4.-Cuadro resumen del perfil de los y las integrantes de la Comisión Técnica

<i>Nombre</i>	<i>Partido político que lo/la nombró</i>	<i>Profesión</i>	<i>Casa de Estudios</i>	<i>Ocupación</i>
Isabel Aninat S.	Evópoli	Abogada	PUC (pregrado), U. Columbia (máster)	Académica
Sebastián Aylwin C.	Comunes (Frente Amplio)	Abogado	U. de Chile (pregrado),	Ejercicio privado de la profesión,

<i>Nombre</i>	<i>Partido político que lo/la nombró</i>	<i>Profesión</i>	<i>Casa de Estudios</i>	<i>Ocupación</i>
			U. de Heidelberg (máster)	asesor legislativo
María Cristina Escudero I.	Democracia Cristiana	Abogada	U. de Chile (pregrado), PUC (doctorado)	Académica
Arturo Fernando V.	Unión Demócrata Independiente	Abogado	PUC (pregrado), U. Harvard (máster)	Académico y ejercicio privado de la profesión
Pamela Figueroa R.	Partido por la Democracia	Pedagogía en Historia	UMCE (pregrado), U Georgetown (máster)	Académica
José Francisco García G.	Evópoli	Abogado	PUC (pregrado), U Chicago (doctorado)	Académico y ejercicio privado de la profesión
Gastón Gómez B.	Renovación Nacional	Abogado	U de Chile (pregrado)	Académico y ejercicio privado de la profesión
David Huina V.	Renovación Nacional	Abogado	U Finis Terrae (pregrado)	Dirigente partidario
Claudia Heiss B.	Revolución Democrática (Frente Amplio)	Periodismo	U de Chile (pregrado), New School for Social Research (doctorado)	Académica
Ernesto Silva M.	Unión Demócrata Independiente	Abogado	PUC (pregrado), U Chicago (máster)	Académico y ejercicio privado de la profesión
Sebastián Soto V.	Gobierno	Abogado	PUC (pregrado), U Columbia (máster)	Académico y Consejero del CDE
Emilio Oñate V.	Partido Radical Socialdemócrata	Abogado	U Central (pregrado), U Adolfo Ibáñez (magíster)	Académico y ejercicio privado de la profesión
Gabriel Osorio V.	Partido Socialista	Abogado	U Central (pregrado), U de Chile (magíster)	Académico y ejercicio privado de la profesión
Alejandra Zúñiga F.	Partido Liberal (Frente Amplio)	Abogada	U Diego Portales (pregrado), U Autónoma de Madrid (doctorado)	Académica

Fuente: Elaboración propia

### B. Análisis descriptivo del trabajo en sesiones de la Comisión

Respecto de las materias de las que se debía encargar la Comisión, se pueden identificar los siguientes macro temas:

1. Plebiscitos de entrada y de salida
2. Organización de ambas convenciones

3. Sistema electoral
4. Asuntos procedimentales
5. Límites y garantías
6. Disposiciones transitorias

A continuación, se estudiará lo discutido en cada una de las 10 sesiones.

Tabla 5.-Resumen de las sesiones de la Comisión Técnica

<i>Número de sesión<sup>21</sup></i>	<i>Fecha</i>	<i>Presidencia</i>	<i>Principales temas tratados</i>
1°	26/11, 10:30 – 12:15	Isabel Aninat	Plebiscito de entrada. Elección de convencionales. Plebiscito de salida. Gasto y financiamiento de campañas. Fueron invitados/as: Director y subdirectores del Servicio Electoral
2°	26/11, 16.00 – 17:00	Isabel Aninat	Plebiscitos (denominaciones y redacción del voto). Financiamiento de campañas.
3°	26/11, 18:00 – 20:00	Isabel Aninat	Funcionamiento y atribuciones del órgano constituyente. Órgano de solución de controversias
4°	27/11, 11:10 – 13:40	Pamela Figueroa	Plebiscito ratificatorio, ejecución y repercusiones
5°	27/11, 15:20 – 17:05	Pamela Figueroa	Normas comunes de los órganos constituyentes. Convención mixta.
6°	28/11, mañana	José Francisco García	Funcionamiento de la Convención Mixta
7°	28/11, tarde	José Francisco García	Implementación de la reforma constitucional. Estatuto de convencionales Quórum de dos tercios.
8°	2/12	María Cristina Escudero	Revisión y consolidación de lo planteado. Estatuto de los constituyentes (dieta, dedicación y plazos)
9°	3/12	David Huina	Revisión final de la propuesta de texto de reforma constitucional, en especial temas presupuestarios, requisitos e inhabilidades para candidaturas
10°	6/12	Ernesto Silva	Discursos de cierre

Fuente: Elaboración propia a partir de la información expuesta por la BCN (2019)

<sup>21</sup> No se incorporaron a la tabla: la segunda sesión de la tarde del 27 de Noviembre y su símil del día siguiente, debido a que tuvieron una extensión menor a 5 minutos, en los cuales se trataron temas administrativos

## 1° Sesión. 26 de noviembre 10:30 – 12:15

Como se señala en la tabla 5, esta sesión contó con la presencia de importantes funcionarios del Servicio Electoral: Raúl García, director del Servicio Electoral, Elizabeth Cabrera, subdirectora de Inscripción, Registro y Acto Electoral, Guillermo González, subdirector de Control del Gasto y Financiamiento Electoral, entre otros. Estos realizaron interesantes exposiciones y respondieron acerca de los temas de su competencia, a partir de las cuales se comenzó a tratar en forma general diversos temas, sin tomar decisiones definitivas.

A continuación, se expondrá un resumen de lo planteado respecto de los tópicos más relevantes<sup>22</sup>:

### a) Organización del proceso

En cuanto a la fecha el Director del Servicio Electoral, refiriéndose al punto 2 del Acuerdo, que señala: “*Se impulsará un Plebiscito en el mes de abril de 2020 que resuelva dos preguntas...*”, aseguró que para este organismo lo más adecuado, tomando en cuenta aspectos organizacionales, lo pertinente era que este se fijara para el último domingo de abril (26). Debiendo emitirse su convocatoria oficial a más tardar el 28 de diciembre, so riesgo de no cumplir con los plazos estipulados.

Respecto de cuál sería el órgano encargado de la calificación de la elección de los y las convencionales, la subdirectora Cabrera señaló que la Comisión debía pronunciarse sobre el tema, teniendo en consideración que se realizaría en simultáneo con la de Gobernadores Regionales (a cargo del Tribunal Calificador de Elecciones) y con la de Alcaldes y Concejales (le corresponde a los respectivos Tribunales Electorales Regionales). Ella sostuvo que consideraba preferible que quedara a cargo del Tribunal Calificador de Elecciones.

Otra definición en torno a aspectos organizacionales se dio a partir de la pregunta de José Francisco García, quien consultó directamente al Servicio Electoral (Serval) respecto de si consideraba que se requerían reformas a la LOC del Servicio.

Esto fue contestado por el Director del Serval, quien aseveró que, cómo organismo, se había evaluado este tema, y habían llegado a la conclusión de que no representaban esto como algo necesario. Esto lo complementó señalando que, para plantear que el proceso que se avecinaba requería de importantes dosis de legalidad y flexibilidad, estas en relación con la facultad que la propia LOC del

---

<sup>22</sup> Se omitieron ciertos temas respecto de discusiones posteriores (como los cupos para pueblos originarios, independientes y paridad), debido a que la Comisión solo debía discutir en torno a lo que se contemplaba en el Acuerdo. Además, no se incorporaron lo discutido en torno a temas que finalmente quedaron fuera de la regulación (como bajar la edad mínima de votación a los 16 años)



Servel le da facultades al Consejo Directivo para que dicte normas, interpretaciones e instrucciones acerca de la aplicación de las disposiciones electorales de partidos políticos y de control del gasto electoral, especialmente aquellas que corresponden a la aplicación de las leyes número: 18.700 (LOC sobre votaciones populares y escrutinios), 18.603 (LOC de partidos políticos) y 19.884 (LOC sobre transparencia, límite y control del gasto electoral) .

Una última arista sobre temas organizacionales electorales fue tratada a partir de una pregunta formulada por Isabel Aninat, acerca de las repercusiones del voto obligatorio en el plebiscito de salida y si estas requerían de una técnica legislativa especial.

Lo que el Servel contestó, fue que el organismo trabaja para todo el electorado, entonces, en términos operativos, no implicaría mayores diferencias, pero lo que si debía considerarse era la sanción aparejada a la no participación, respecto de la cual mencionó que hasta el 2012 se aplicaba una multa de entre  $\frac{1}{2}$  y 3 UTM, y que se debía tener especial consideración con la regulación del voto de nacionales en el exterior, en vistas que esta contempla un régimen de inscripción voluntaria, distinta a la de residentes que es automática.

#### b) Aspectos generales de la campaña

Esta temática fue abordada por Guillermo González, subdirector de Control del Gasto y Financiamiento Electoral. En primer lugar, señaló que la regulación de plebiscitos nacionales vigente en aquel momento los contemplaba en el caso que existiese una discrepancia entre el Ejecutivo y el Congreso entorno a los trámites legislativos (promulgación y vetos), por ende, solo considera la participación en campañas del gobierno, los partidos políticos y parlamentarios independientes.

Lo anterior implicaba dos problemas: El Gobierno ya había anunciado que no tomaría partido por ninguna de las alternativas en el plebiscito de entrada, sino que más bien adoptaría un rol de garante del proceso, entonces ¿Qué pasaría con el tiempo que tiene preasignado en la franja?; por otro lado, planteo que, en la campaña no se considera la participación de organizaciones de la sociedad civil, lo que por esos días se expresaba con fuerza en la discusión pública.

#### c) Financiamiento de la campaña

Sobre esto desde el Servel se señaló otra deficiencia de la regulación; la inexistencia de normas expresas que se refirieran al financiamiento de las campañas<sup>23</sup>. Mencionó que, en virtud de la Ley de Partidos Políticos, actualmente

---

<sup>23</sup> Se mencionó el caso del plebiscito comunal de San Pedro de la Paz, donde al no existir regulación expresa, sino que se aplicaba una remisión general a la regulación de plebiscitos

estos reciben financiamiento trimestral, según su caudal de votación, para sus gastos operacionales, pero no quedaba claro si estos recursos podían ser utilizados para financiar este tipo de campañas. Además, se puntualizó en que no se contemplaba financiamiento para organizaciones de la sociedad civil que podrían participar de la campaña, lo que produciría una inequidad.

Respecto del financiamiento de las campañas con los fondos trimestrales, Ernesto Silva señaló que, según su interpretación de la Ley de Partidos Políticos, no se permite el uso del financiamiento público en las campañas de plebiscitos.

En contraposición, David Huina afirmó que, a su entender, no existe impedimento alguno para que el financiamiento que se le otorga a los partidos sea utilizado en las campañas plebiscitarias.

Esto último fue complementado por Gabriel Osorio, quien citó el art. 40 de la LOC respectiva, el cual regula los diversos casos en que los partidos políticos puedan gastar el dinero público que se les entrega trimestralmente, en particular, su frase al final que dice: *“y en las actividades contempladas en el art. 2 de esta ley”*, artículo que en su inciso primero señala que son actividades propias de los partidos *“poner en práctica sus principios, postulados y programas, para lo cual podrán participar en los respectivos procesos electorales y plebiscitarios en la forma que determine la ley”*. Entonces, señala que, si se realiza una interpretación pro-participación y pro-partido, sería muy raro sostener que los partidos políticos no pudiesen gastar dinero público para que la ciudadanía pueda conocer su opinión.

Al respecto, Sebastián Soto planteó que, a su entender, la filosofía existente se basa en que el Estado financie las visiones políticas en disputa, en pos de que exista una igualdad de oportunidades y condiciones para que cada una de las alternativas se exprese. Entonces, sostuvo que por aquí debería pasar el centro de la discusión y no respecto de si financiar a actores de la sociedad civil.

#### d) Elección de convencionales

Al respecto Sebastián Aylwin, propuso que para la elección de convencionales se aplicara el artículo 189 de la Ley 18.700 de Votaciones Populares y Escrutinios, y no el 188. Este último es el que señala los distritos electorales y la cantidad de escaños a elegir en cada uno de ellos, mientras que el siguiente artículo señala que cada diez años el Consejo Directivo del Servicio Electoral debe revisar esta distribución, según los datos demográficos que le entregue el Instituto Nacional de

---

nacionales, el Servel tuvo que hacerse cargo de muchos vacíos e interpretar extensivamente las normas.

Estadística, en pos de acercar más la proporcionalidad. Entonces, en resumidas cuentas, la proposición de Aylwin consistía en adelantar esta actualización.

Esto fue visto con buenos ojos por parte del Servicio Electoral.

## **2° Sesión. 26 de noviembre 16:00-17:00**

Esta sesión trabajó a partir de un documento elaborado por una comisión interna, que desarrolló los temas tratados durante la mañana con el Servicio Electoral. Los tópicos fueron los siguientes:

### a) Denominación de los plebiscitos

El primero en referirse a este punto fue Emilio Oñate, quien propuso que se le llamara “plebiscito nacional”, que es la expresión que utiliza la Constitución y al de salida, “plebiscito constitucional”, que fue la misma expresión empleada en la votación que ratificó la Constitución de 1925.

Esto fue secundado por el abogado Sebastián Aylwin, señalando que llamar “plebiscito constitucional” al de entrada podría implicar prejuzgar o adelantar su resultado.

Esta idea fue reforzada con lo expuesto por José Francisco García, cuando mencionó que la denominación de los plebiscitos se encuentra contenida en el artículo 27 y 32 de la Ley Sobre Votaciones Populares y Escrutinios (N° 18.700), que realiza la distinción utilizando las expresiones plebiscitos “nacionales” y “comunales”.

Quedó aprobado como consenso.

### b) Redacción de los votos

Este tema también fue introducido por Oñate, quien sostuvo que, en cuanto a la pregunta por la composición del órgano encargado de elaborar una nueva constitución, no era partidario de que existieran explicaciones demasiado extensas, ya que esto podía confundir a los votantes y agregar desorden.

Esta visión fue rebatida por el resto de la comisión, destacando la argumentación dada por Claudia Heiss, donde apoyó la idea de que se incorporaran elementos explicativos, ya que el riesgo de que la gente se confunda es real.<sup>24</sup> Además, este será un proceso inédito en nuestra historia electoral, por ende, con mayor razón debe existir preocupación por el nivel de información que manejen los votantes.

---

<sup>24</sup> En aquella ocasión trajo a colación el ejemplo de la elección presidencial estadounidense del año 2000, donde en el Estado de Florida hubo personas que marcaron una preferencia pensando que estaban eligiendo la opuesta.

Contribuyendo a la idea sobre porque sería necesaria la existencia de explicaciones, Sebastián Soto planteó que él veía muy posible que la campaña se centrara casi en su totalidad en la pregunta sobre el apruebo o rechazo, dejando de lado la pregunta por la composición del órgano, por ende, confiar en que con la campaña la gente tendrá toda la información necesaria para votar informada, no sería correcto.

Tomado el consenso de que debía existir algún tipo de explicación, a partir de las intervenciones de los comisionados Aylwin, Gómez y Escudero, se llegó a un segundo consenso respecto de enviar al Servel una propuesta de voto con las características informativas pertinentes, para que este organismo lo evalúe y dé el visto bueno o formule comentarios.

#### c) Financiamiento de las campañas

La discusión sobre este asunto se reabrió sin llegar acuerdos relevantes, existiendo quienes consideraron que era preferible no proponer una regulación especial para el financiamiento de estas campañas desde los partidos políticos y quienes si lo consideraron pertinente.

Además, se reiteraron las diferencias de interpretación de la ley de partidos políticos, sobre si podían, o no, hacer uso de los recursos públicos que se les otorgan para fines operacionales, para financiar sus campañas.

En virtud de esta lejanía en las posiciones, se resolvió dejar pendiente este punto para que se discuta al día siguiente.

### **3° Sesión. 26 de noviembre 17:30-19:30**

Esta sesión tuvo como impulso inicial la exposición, por parte de cada uno de los bloques (oficialismo y oposición), de un borrador acerca de cómo regular los siguientes temas: límites de las atribuciones de la Convención, funcionamiento interno de las convenciones (Mixta Constitucional y Constitucional), prórroga de su tiempo de trabajo, significado de la regla de dos tercios y la hoja en blanco, entre otros.

Por una parte, la propuesta de la oposición expuesta por Gabriel Osorio sostenía lo siguiente:

- I. Explicitar que la Convención no podrá intervenir en las atribuciones de otros órganos del Estado. Lo cual se reitera al momento de señalar que la prórroga de tres meses, una vez cumplidos los nueve, solo puede tener por objeto terminar el texto constitucional.

- II. Respecto del reglamento, se señala que debe ser aprobado por dos tercios dentro de un plazo de 15 días, lo que en caso de incumplirse se aplicará por defecto el reglamento interno de la Cámara Baja.
- III. Acerca del quórum de dos tercios y la hoja en blanco, se regulan señalando que solo formará parte del texto constitucional las disposiciones que sean aprobadas por este quórum.
- IV. Establecer que la calificación de la elección de convencionales quedará a cargo del Tribunal Calificador de Elecciones, que tendrá como plazo los 30 días siguientes a la elección.
- V. Aplicar el estatuto de inhabilidades de candidaturas parlamentarias del artículo 57 de la Constitución<sup>25</sup>
- VI. Emplear lo contenido en los artículos 59 al 61 de la Constitución, respecto a: Fuero, causales de cesación en el cargo e inhabilidades.

Por parte del oficialismo, estos fueron los puntos clave planteados por Sebastián Soto y Arturo Fermandois:

- I. Acerca de los límites en las atribuciones, se señala que la Convención no podrá atribuirse otros derechos que los originalmente conferidos, además se señala que no podrá modificar la Constitución vigente y que, mientras esta esté en funciones, la soberanía seguirá siendo ejercida por el pueblo en las elecciones y plebiscitos (artículo 5 de la Constitución)
- II. En cuanto al reglamento, se señala que debe ser aprobado por dos tercios.
- III. Además, se plantea que este quórum debe exigirse a la hora de decidir la aplicación de la prórroga de 3 meses. Conjuntamente, se explicita que la Convención se tendrá por disuelta una vez concluido el plazo.
- IV. Sobre el quórum, se plantea que este debe ser aplicado en una ratificación del texto final.
- V. Respecto al funcionamiento de la Convención, se propone que en su primera sesión deba escoger por mayoría simple a una Presidencia y una Vicepresidencia, asimismo se plantea que este órgano para sus asesorías deba contar con una secretaría técnica.

---

<sup>25</sup> Esta norma señala que no pueden presentarse como candidatos o candidatas a parlamentarios: Ministros de Estado; gobernadores regionales, los delegados presidenciales regionales, los delegados presidenciales provinciales, los alcaldes, los consejeros regionales, los concejales y los subsecretarios; miembros del Consejo del Banco Central; magistrados de los tribunales superiores de justicia y los jueces de letras; miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los tribunales electorales regionales; Contralor General de la República; personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal; personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado; Fiscal Nacional, los fiscales regionales y los fiscales adjuntos del Ministerio Público; Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, el General Director de Carabineros, el Director General de la Policía de Investigaciones y los oficiales pertenecientes a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

VI. Por último, se sostiene la conveniencia del diseño e incorporación de un mecanismo de control externo que resuelva controversias respecto a aspectos procedimentales.

Contrastando ambas propuestas se pueden evidenciar algunos puntos de concordancia, otros de discrepancia y, a su vez, tópicos que fueron desarrollados por un sector, pero que el otro omitió.

En cuanto a las consonancias, resalta que ambos sectores relevaron la importancia de establecer límites claros a las atribuciones de la Convención, estando exclusivamente abocada a redactar una nueva Carta Fundamental, y quedándole absolutamente prohibido tomarse atribuciones de otros órganos del Estado.

Una diferencia se dio en torno a cómo debía operar la prórroga del trabajo de la Convención. Por un lado, la oposición sostenía que debía operar automáticamente, en el caso que no estuviese listo el texto constitucional; en contrapartida el oficialismo consideraba que esta prolongación debía darse con una aprobación de dos tercios. La oposición contestó a esto último, señalando que les parecía peligroso establecer esta votación, porque abría la puerta a que un tercio de los integrantes de la Convención se atrincheraran y aún sin tener el texto terminado, se opusieran a la prórroga, con lo que (siguiendo la propuesta de aquel sector) la Convención, sin haber cumplido su misión, se disolvería.

Respecto del quórum, se replicó la diferencia de opinión dada días después de la firma del Acuerdo, sobre si debía existir o no una ratificación final del texto. Aquí, la centroderecha, en pos de velar por la armonía general de la propuesta, sostuvo que era necesaria una votación final del texto en su globalidad, lo que, a ojos de la oposición, significaba abrir la compuerta para boicotear la totalidad del proceso. Este tema finalmente fue resuelto como se señaló en el capítulo anterior, dejando un espacio de libertad para que sea la misma Convención quien decida entre utilizar la alternativa de la ratificación final, o de la aprobación seccionada.

En cuanto al reglamento, si bien la letra del acuerdo es clara en que este requiere de la votación conforme de dos tercios para su elaboración: el oficialismo, consideró que establecer un plazo máximo para la elaboración de este y definir otro reglamento que operaría por defecto, implicaba una forma de torcer la regla de quórum pactada, y que se terminara generando una administración con fuerza de mayoría en los hechos.

La propuesta de hoja en blanco expuesta por la oposición fue vista en forma positiva por los representantes del oficialismo.

En cuanto a los puntos novedosos e innovadores propuestos por cada sector (puntos IV al VI de la propuesta de la oposición y V y VI del oficialismo), la gran mayoría de estos fueron acogidos de buena manera por el pleno de la Comisión, con excepción del mecanismo de control propuesto.

Sobre este último, se produjo algún nivel de polémica ya que, en un principio, comisionados de la oposición lo vieron como un mecanismo de intromisión en la labor constituyente, lo que fue refutado por quienes impulsaron esta idea, sosteniendo que este tenía como fin el control técnico y, en derecho, de aspectos procedimentales y no sustantivos. En esta sesión quedó abierta la discusión respecto de quienes quedarían a cargo de este mecanismo de control, dejando como posibilidades a Ministros del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema.

#### **4° Sesión. 27 de noviembre mañana**

Esta primera sesión del día miércoles centró su trabajo sobre el Plebiscito Constitucional o de salida, analizando la campaña de este referéndum, los aspectos formales (redacción del voto), su carácter (obligatoriedad), y sus repercusiones (disposiciones transitorias que aplicarían las reformas orgánicas dispuestas en el nuevo texto y procedimiento de promulgación).

La subcomisión encargada de este tema estuvo integrada por: Sebastián Soto, Gabriel Osorio, Pamela Figueroa e Isabel Aninat. Esta última fue la encargada de exponer el trabajo, dando el puntapié inicial a la sesión.

La propuesta expresaba varios puntos de amplio consenso, tales como:

- Que la fecha del plebiscito de salida quedara en los meses distintos a enero y febrero
- Establecer al Tribunal Calificador de Elecciones como el órgano encargado de esta votación.
- En pos de materializar la obligatoriedad del voto, se establece la misma multa que existió hasta la reforma del 2012 (entre ½ y 3 UTM), para quienes incumplen sin una justificación válida. Además, se señaló que quedarían exentos de esta obligación las personas de nacionalidad chilena que no residan en el país.
- Explicitar que, en caso de ser aprobado el texto propuesto por la Convención, se derogaría el Decreto Supremo 100 de septiembre del 2005<sup>26</sup>.

Por otra parte, se expusieron ciertos temas que dieron lugar a diferencias de opinión:

---

<sup>26</sup> Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.

a) ¿Cómo se desarrollaría la campaña del Plebiscito Constitucional?

En este punto, Sebastián Aylwin propuso que se explicitara que esta campaña no coincidiera con la presidencial.

Se volvió a tocar el tema del rol de los partidos políticos en la campaña, donde se mostró un consenso en torno a que resulta evidente que, dentro de las actividades propias de los partidos, señaladas en el artículo 2 de la Ley 18.603, se contempla que dichos órganos de representación puedan participar en este tipo de campañas.

Respecto a lo que no se llegó a un acuerdo, fue sobre el financiamiento de estas. Se mencionaron discrepancias sobre si el gasto en campañas podría entenderse dentro del financiamiento trimestral para el funcionamiento de partidos que otorga el Servicio Electoral, en virtud de la Ley 18.700. Tampoco se alcanzó un consenso sobre si se debía establecer un fondo extra para el financiamiento de estas campañas, para los partidos y o para las organizaciones de la sociedad civil que desearan participar.

Entonces, este tema quedó pendiente y a cargo del trabajo de una subcomisión especial.

b) ¿Cómo se materializarían los posibles cambios a instituciones actualmente reguladas?

Al respecto, el comisionado Aylwin sostuvo que, como principio general sobre la regulación debía contemplarse la deferencia hacia el trabajo de la Convención. Además, señaló la conveniencia de explicitar que el nuevo texto constitucional contemple disposiciones transitorias con plazos claros, para regular las adecuaciones de las instituciones reformadas.

Lo anterior fue complementado con la palabra de Gabriel Osorio, quien sostuvo que no consideraba adecuado que el nuevo texto constitucional pudiese acortar los mandatos de las autoridades electas por voto popular al momento de la entrada en vigor del nuevo texto, sino solo de los cargos de las autoridades designadas.

Lo último fue refutado por Emilio Oñate, quien sostuvo que, si bien lo consideraba adecuado, era a su vez innecesario explicitarlo, porque podría entenderse como una intromisión. Lo que fue asentido por José Francisco García, complementando con que podría prestarse para confusiones.

Una intervención relevante, alejada de los temas antes descritos, pero fundamental para el devenir del trabajo de la Comisión, fue la planteada por Fernandois, quien sostuvo que en pos de darle certeza y confianza a la



ciudadanía, se estableciera un marco jurídico basado en el “constitucionalismo comparado civilizado” que estableciera ciertas materias, instituciones y principios, que el trabajo de la Convención (aun siendo desde una hoja en blanco) no pudiera desconocer: principio de no regresividad de los derechos fundamentales, vigencia de los Tratados Internacionales firmados y ratificados, las sentencias firmes y ejecutoriadas y la intangibilidad de los derechos emanados de actos y contratos válidamente celebrados.

Sobre esto último solo se pronunció Sebastián Aylwin, quien sostuvo que, en principio, no tenía problema con la incorporación de lo planteado, excepto respecto de la intangibilidad de los derechos emanados de actos y contratos. En suma, este tema también quedó pendiente para seguir su análisis.

### **5° Sesión. 27 de noviembre tarde**

En esta ocasión se trataron dos temas: Mecanismo de solución de controversias y prórroga.

#### a) Mecanismo de solución de controversias

En un principio, las comisionadas de oposición Heiss y Escudero señalaron que no estaban de acuerdo con la existencia de un órgano de control externo que intervenga en el trabajo de la Convención, ya que esto implicaría coartar el proceso democrático.

Lo anterior fue rebatido por los comisionados Soto, García y Fernandois quienes sostuvieron que en ningún caso se estaba hablando de diseñar un mecanismo que implicara una intromisión en el trabajo de contenidos del órgano constituyente, sino que se trataba de implementar una forma en que, un tercero imparcial, resuelva controversias en torno a la aplicación de las reglas que la misma Convención se otorgó para su funcionamiento. Esto, en su visión, implicaba un fortalecimiento de la democracia, en la medida de que da garantía y otorga la previsibilidad de que la Convención respetará sus propias normas y que no se extralimitará en sus atribuciones.

A partir de esta distinción, entre un órgano de control (lo que no fue planteado), y un mecanismo de resolución de controversias y que en conjunto con incorporar este último, se estableciera que, respecto de los actos propios no serían controlables por recurso o tribunal alguno, más que por la ciudadanía en el plebiscito de salida; fue que se estableció un consenso inicial.

Entrando en los detalles de cómo sería la regulación de esta institución, Sebastián Aylwin expuso algunas ideas generales, las cuales fueron ampliamente aceptadas:

#### I. Principios:

- a. Nulidad o invalidación. Se entiende que solo puede anular determinadas disposiciones y devolverlas para que la Convención resuelva como regularlas, en ningún caso podría señalar con que debería reemplazarse.
  - b. Nulidad con perjuicio. Se debe exponer la forma en que el vicio afecta sustantivamente y como esto genera un daño.
  - c. Se debe tratar sobre vicios esenciales, no de mero trámite.
- II. Causales: Actos formales, no materiales. O sea, solo se podrá reclamar vulneraciones a las normas de la Constitución que se refieran a la Convención y sobre el reglamento interno que esta misma se otorgue.
  - III. Legitimado activo: Únicamente miembros de la Convención
  - IV. Procedimiento sumario: Plazo máximo de 15 días, sin previa vista de la causa, solo con traslado.

En cambio, respecto de lo que, si existieron mayores discrepancias, fue en torno a quienes conformarían el panel compuesto por terceros imparciales encargados de solucionar estas controversias.

Por un lado, el oficialismo planteó que debiesen ser personas respecto de las cuales existiera un absoluto velo de ignorancia, emanadas de órganos que ejercen jurisdicción constitucional (Corte Suprema y Tribunal Constitucional), y que tengan experiencia resolviendo conflictos.

En contrapartida, la oposición sostuvo que debiese ser la propia Convención quien decidiera la integración del panel encargado de resolver las controversias. Lo cual fue rápidamente descartado, al tomar en consideración que esto conllevaría dejar un vacío en el plazo anterior al nombramiento. Además, implicaría potenciales conflictos de interés, ya que, en la resolución de conflictos, los encargados de arbitrar ya estarían rotulados como ligados al sector que los nombró; igualmente se señaló que esto implicaría cargar con más labores a la Convención, la cual ya contaba con un plazo acotado.

Luego, la oposición señaló que debido al desprestigio social con el que carga el Tribunal Constitucional, no consideraban adecuado que se incorporara a sus Ministros dentro de los integrantes de este panel. A partir de esto se alcanzó el consenso de que debían ser Ministros de la Corte Suprema.

Sobre aquello, se generó la discrepancia sobre si debía encargarse esto al pleno de la Corte Suprema, o a un número reducido seleccionado al azar. Respecto de la primera alternativa, se apoyó argumentando que implicaba dar mayor grado de certeza sobre el criterio jurídico, pero se le achacaba que podría implicar un choque frontal entre ambos órganos involucrados; sobre la otra opción se señaló

en su favor que implicaría mayor celeridad, pero que podría quedar cargado hacia una determinada visión política. La definición de esta diferencia quedó pospuesta.

#### b) Prórroga del trabajo de la Convención

La discusión acerca de este tema se dio, teniendo como base de acuerdo que resultaba necesario explicitar que, una vez concluido el plazo, ya sea de 9 meses o de 12, la Convención debía disolverse de pleno derecho, haya o no entregado un texto de nueva constitución para que sea plebiscitado.

Las diferencias se dieron en torno a cuan densa debía ser la regulación de la forma en que se ejecutaba la prórroga. Por un lado, estuvieron quienes sostenían que la decisión de extender el funcionamiento de la Convención debía contar con la venia de dos tercios de los convencionales, mientras que, en la visión opuesta se ubicaban quienes consideraban que la prórroga debería operar automáticamente, en el caso que a los nueve meses no esté listo el texto constitucional

La posición del primer grupo, atendiendo a los argumentos de la contraparte, que sostenían que esa interpretación podría conllevar el truncamiento del trabajo de la Convención, sin que haya terminado su labor, fue retrocediendo, hasta plantear que bastaba con una votación con mayoría simple.

La segunda visión, también luego de una ronda de argumentos, varió a que, si bien no consideraban congruente con el espíritu del Acuerdo establecer un gran número de condiciones y procedimientos para que operara este ítem, si resultaba adecuado el establecimiento de que esta decisión requiere de un hito o de un acto formal breve donde se le comunique a la ciudadanía cuanto se ha avanzado y porque es necesario extender su funcionamiento.

Con la proximidad en las posiciones se mandató a que una subcomisión redacte una propuesta de articulado.

#### **6° Sesión. 28 de noviembre mañana**

En esta ocasión, la discusión de la comisión se avocó a la regulación de ambas Convenciones, con especial énfasis en la Mixta.

El impulso inicial se dio con la lectura de lo que ya habían trabajado sobre el tema cada uno de los bloques. Por una parte, la oposición, en voz de Gabriel Osorio planteo lo siguiente:

- i. Establecer que el sistema electoral será el que señala el artículo 121 de la LOC sobre votaciones y escrutinios N° 18.700.
- ii. Consagrar que desde que se acepta una candidatura, quienes ocupen cargos de elección popular cesarán de pleno derecho

- iii. Instaurar una regla especial para las candidaturas de personas que ocupen altos cargos públicos.
- iv. Aplicar las normas de la elección de diputados dispuestas en la Ley 18.884, en cuanto a transparencia y control del gasto electoral
- v. Fijar la fecha de instalación de la Convención para el 5/12/2020
- vi. En cuanto a la Convención Mixta:
  - a. Respecto de los Convencionales parlamentarios, estos serán escogidos en una sesión del Congreso Pleno con el mismo sistema que se ocupa para distribuir los parlamentarios en las comisiones, otorgando una fuerza proporcional a cada grupo parlamentario.
  - b. Respecto a la elección de los Convencionales especialmente electos: Establecer la aplicación del artículo 189 de la Ley 18.700 y aplicar una redistribución de escaños por distrito donde ninguno quede como uninominal

Por otra parte, Isabel Aninat a nombre del oficialismo y refiriéndose exclusivamente a la Convención Mixta, expuso lo siguiente:

- i. Estar conformada por 172 miembros.
- ii. El número anterior surge luego de recalcular los cupos por distrito impidiendo que existan algunos que elijan a solo 1 convencional y redondeando hacia arriba, quedando 8 distritos con 2 cupos, 10 con 3 y 10 con 4, alcanzando el total de 86 convencionales democráticamente electos. Respecto a esta elección se establece que quedará bajo supervisión del Tribunal Calificador de Elecciones.
- iii. En cuanto a la determinación de los convencionales provenientes del Congreso, se propone que se asignen proporcionalmente según los resultados de la última elección de la Cámara Baja.
- iv. Establecer que los parlamentarios que integren la Convención mantengan su cargo como legisladores, pero eximidos de la obligación de asistencia a las sesiones de las comisiones del poder legislativo.

Pese a la contraposición de propuestas se pudo apreciar un amplio consenso en cuanto fueron mutuamente acogidos los cinco primeros puntos de la propuesta de la oposición, y los dos iniciales de su símil oficialista. Las discrepancias se dieron en torno a:

- a) Sistema de elección de los parlamentarios que integren la Convención Mixta

En este caso, la diferencia de opiniones se presentó en cuanto la oposición sostuvo que debía existir una elección dentro del Congreso Pleno para designar a sus miembros que estarían en la Convención; mientras que el oficialismo propuso

que debían ser asignados automáticamente, según los resultados de la elección de diputados y diputadas.

En favor de la primera postura, se argumentó que el mundo político es sumamente dinámico, por lo que, desde el momento de la elección, hasta la instancia en la que se seleccionará a quienes ocupen los puestos como convencionales, puede modificarse significativamente el panorama (por ejemplo: partidos se dividen o se fusionan, parlamentarios cambian de domicilio partidario, nacen nuevos movimientos, etc.). Entonces parecería adecuado que esta selección se marcara por criterio actualizado de las correlaciones de fuerza existentes en ambas ramas del Congreso. Conjuntamente, se sostuvo que realizando la elección por un sistema de listas abiertas con la cifra repartidora D'Hont, se estarían fortaleciendo y fomentando las alianzas entre partidos.

Desde la otra visión, se arguyó que este criterio se utilizaba como base para regular otras instituciones, (como el financiamiento y los mínimos exigidos para la subsistencia legal de los partidos). Además, que implicaría restarle trabajo al Congreso, que ya se veía bastante atareado con la agitada contingencia.

Finalmente, luego de una extensa ronda de palabras, el sector de centroderecha cedió en su posición, forjándose un consenso en torno a la visión de la oposición.

#### b) Compatibilidad entre los cargos de parlamentario y convencional

En este ítem, la discusión se dio a partir de la visión de María Cristina Escudero, que planteó su desacuerdo con que los parlamentarios seleccionados como convencionales constituyentes mantengan ambos cargos en forma simultánea; esto debido a que implicaría mezclar dos roles sumamente distintos, respecto de los cuales podrían configurarse conflictos de interés.

Asimismo, para complementar su postura, señaló que hacer compatible ambas labores implicaría una merma importante para el funcionamiento del Congreso Nacional, ya que más de la mitad de sus integrantes no podrían tener una dedicación exclusiva a su labor parlamentaria.

Esto fue contestado con distintos argumentos, por los comisionados Soto, Oñate y Silva, quienes sostuvieron que la esencia de la alternativa Convención Mixta se trata de elegir como convencionales a parlamentarios en ejercicio, si una persona quisiera votar porque integren el órgano constituyente parlamentarios renunciados, debería votar por la Convención Constitucional, ya que nada impide que diputados o senadores renuncien para presentarse como candidatos a la Convención.

Conjuntamente, se señaló que la actual ley dispone que el reemplazo de los parlamentarios que dejan su cargo queda en manos del partido político al que pertenecía el exparlamentario. Entonces, esto implicaría que más de dos quintos

del Congreso Pleno quedara compuesto por personas designadas, lo que claramente sería visto negativamente por la ciudadanía.

Por último, se mencionó que existe una serie de mecanismos para flexibilizar las obligaciones de los parlamentarios, en pos de darle a este un mejor funcionamiento, tales como: pareos, un quórum bajo para sesionar en las comisiones, adecuaciones de agenda, entre otros. Estos podrían ser utilizados con total fundamento en esta situación extraordinaria, atenuando al máximo el impacto sobre la eficiencia legislativa.

Decantada esta discusión, se estableció el acuerdo de que ambos cargos sean compatibles.

#### c) Dieta y asignaciones de los convencionales

Por último, se trató sucintamente la dieta y las asignaciones que le corresponderán a los convencionales.

Por un lado, se mencionó que, si bien era razonable que se les diera un pago a los convencionales y en la misma línea que tuviesen un presupuesto destinado a asignaciones, en pos de que pudiesen desempeñar de mejor manera su labor, en ambos ítems no se veía como necesario que fuesen tan altos como los de los parlamentarios.

Además, se planteó el problema que podría constituir, en caso de ganar la Convención Mixta, que existan convencionales recibiendo dos dietas y asignaciones simultáneamente, ya que esto implicaría una desigualdad con el resto de los constituyentes electos.

De igual manera, se sostuvo la importancia de dejar este tema lo más regulado posible, para restarle carga de trabajo a la Convención y evitar posibles abusos. Por lo mismo, el desarrollo de este tema quedó agendado para más adelante.

### **7° Sesión. 28 de noviembre tarde**

La séptima sesión se caracterizó por un mayor nivel de dispersión y falta de orden en la discusión. No obstante, a continuación, se señalará lo planteado en las áreas más relevantes.

#### a) Estrategia de incorporación legal

Este fue un punto encargado al trabajo en subcomisión, donde el objetivo radicaba en elaborar una propuesta sobre la modalidad de incorporación jurídica de las nuevas normas emanadas a partir del Acuerdo. Teniendo como alternativas no excluyentes entre sí: la incorporación de artículos transitorios de la Constitución, reformas a LOC y reformas al articulado permanente de la Constitución.

Sobre esto, la subcomisión propuso al pleno que, la totalidad de innovaciones, se tradujeran en modificar el Capítulo XV de la Constitución, que se refería exclusivamente a la reforma constitucional, para agregarle un nuevo párrafo denominado: “Del procedimiento para elaborar una Nueva Constitución Política de la República”

b) Estatuto de los y las convencionales

Uno de los temas tratados a este respecto, fue la retribución que debían tener quienes formarían parte de la Convención Constitucional. Aquí la propuesta de consenso fue fijarla en 50 UTM, tomando en consideración aproximadamente el doble de la dieta promedio de los Consejeros Regionales.

No obstante, Sebastián Soto planteó que fuese el mismo monto que el de los parlamentarios, argumentando que eran cargos de igual relevancia. Esta idea no suscitó mayor apoyo, argumentando que la dieta parlamentaria, a ojos de la ciudadanía, era excesivamente alta y que consistían en labores distintas; en cuanto los parlamentarios, además de legislar, deben fiscalizar y desarrollar trabajo territorial.

Sobre la dieta, Ernesto Silva sostuvo que debía incorporarse la posibilidad de que esta fuese renunciable, permitiendo desarrollar esta labor en la modalidad *ad honorem*, lo que tampoco concitó apoyo.

Otro tema relacionado, fueron las incompatibilidades señaladas por la primera parte del punto 9 del Acuerdo: *“Las personas que actualmente ocupan cargos públicos y de elección popular cesarán en su cargo por el sólo ministerio de la ley al momento de ser aceptada su candidatura por el Servicio Electoral al órgano constituyente”*.

Al respecto se mencionó que, luego de una consulta a quienes firmaron el Acuerdo, se aclaró el punto que con *“cargos públicos”* se refirieron exclusivamente a altos cargos.

En cuanto a lo mismo, se propuso que se estableciera que los funcionarios públicos que ocuparan un escaño en la Convención pudiesen suspender su vínculo laboral, para que no perdiesen su posición en el escalafón y los años de antigüedad, lo que podría constituir un desincentivo para que funcionarios públicos se postulen. Este tema solo fue propuesto, más no quedó zanjado.

Lo último que se mencionó respecto a este tema fue que, respecto de las asignaciones, se consideraba pertinente entregarle un rol al Consejo de Asignaciones Parlamentarias.

c) Cláusula de límites

Esta idea fue nuevamente impulsada por Arturo Ferandois quien, en pos de entregar garantías para que el nuevo texto constitucional se enmarcara dentro de ciertos parámetros, propuso explicitar ciertos límites.

La única persona que se refirió a este tema fue el comisionado de oposición Emilio Oñate, quien mencionó que estaba de acuerdo con incorporar como límites: las sentencias firmes y ejecutoriadas, los Tratados Internacionales y el régimen republicano democrático; pero que no compartía la incorporación de la intangibilidad de actos y contratos.

d) Quórum de dos tercios

Este punto se volvió a tocar en esta sesión, donde se notó que empezó a construirse un nivel de acuerdo.

Por una parte, el comisionado de centroderecha García mencionó que, en las experiencias comparadas, existen muchos ejemplos de comisiones de armonización o instancias similares, donde se vela por la coherencia y suficiencia del texto final. Por ende, concluye que, aun no resolviendo la forma en que debía ser interpretado este punto del Acuerdo, esta aprehensión relevada por su sector podía ser resuelta.

Con esto en consideración, una importante cantidad de miembros de la Comisión (de ambos sectores), expresaron que veían poco probable arribar prontamente a una solución que llegara a un punto medio de las interpretaciones iniciales, que además fuese lo suficientemente simple y técnica. A partir de lo cual, se sostuvo por este amplio grupo que la salida más adecuada, parecería ser presentar un texto lo más cercano a la letra del Acuerdo<sup>27</sup>.

No obstante, se reconocía el perjuicio que implicaba optar por esta vía de mantenimiento de la indefinición, en la medida que implicaría trasladar el problema a la Convención.

e) Instalación de la Convención y el funcionamiento de esta

En cuanto a la instalación, se expresó la importancia de definir el lugar de la primera sesión<sup>28</sup> de la Convención, dando como alternativa el Congreso Nacional, o bien, delegarle esta decisión a la Corporación de alguna de las Cámaras, mencionando que debe cumplir con criterios de seguridad y transparencia.

---

<sup>27</sup> En esta parte de la discusión distintos comisionados explicaron que anteriormente diseñaron otras alternativas que podían haber sido un punto de confluencia, tales como: Establecer un listado de temas mínimos, bajar el quórum de la ratificación final a 3/5, establecer un procedimiento de tramitación circular, donde la discusión fluía de las comisiones al pleno. Pero todas estas fueron descartadas porque implicaban alejarse en demasía del Acuerdo y un entrometimiento en el trabajo de la Convención.

<sup>28</sup> En la que se elegiría a la Mesa Directiva y se definiría donde seguiría funcionando.



Acerca de temas administrativos y logísticos, se mencionó la importancia del rol que tendrá el ejecutivo en cuanto al financiamiento del proceso. En función de esto, se resolvió consultar a representantes del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuesto para avanzar en este tema.

## **8° Sesión. 2 de diciembre**

En esta ocasión el trabajo giró en torno a la revisión de la propuesta de articulado emanada de las subcomisiones. En términos generales la discusión se dio sin mayores desencuentros, excepto en los siguientes puntos:

a) **Obligatoriedad del voto en el plebiscito constitucional o “de salida”**

Al respecto, se dieron discrepancias en torno a varios aspectos. Primeramente, Sebastián Soto planteó que la obligatoriedad del voto correspondía a que se tradujera en un deber moral, más no en una eventual sanción pecuniaria. Esto no reunió apoyo dentro del grupo de trabajo, donde primó el consenso que, para que efectivamente fuese obligatorio, debía estar asociado a una sanción.

Luego el análisis se centró en la cuantía de la multa que, en un principio, en pos de un criterio estético, se optó porque no quedara en el texto constitucional la cifra de la sanción, sino más bien una remisión a otra norma. Esto se expresó en el primer borrador presentado, el cual hacía referencia al artículo 140<sup>29</sup> de la LOC sobre votaciones populares y escrutinios.

Durante la discusión, se evidenciaron deficiencias en esta propuesta, en cuanto partía de un monto que duplicaba el mínimo acordado (repetir lo dispuesto cuando existía voto obligatorio) y que, además, implicaba mezclar hipótesis sin mayor relación.

Por ende, se optó por sacrificar el factor estético y explicitar la cifra de entre ½ y 3 UTM como multa por incumplir la obligación de votar.

Una última arista que se tocó de este tema fue cuál sería el procedimiento para cobrar dicha multa. Aquí se propusieron dos alternativas: Procedimiento administrativo a cargo del Servicio Electoral, con reclamación ante el Tribunal Calificador de Elecciones, y un procedimiento judicial ante los Juzgados de Policía Local (JPL).

En favor de la primera alternativa, se señaló que el Servel es el organismo facultado para fiscalizar los procesos electorales. Para apoyar la segunda opción,

---

<sup>29</sup> Esta señala a la persona que preste falso testimonio en el patrocinio de una candidatura independiente, se le sancionará con una multa de 1 a 3 UTM. Esta consiste en la multa más baja que contempla la ley electoral.

se argumentó que, por un criterio de eficacia, era preferible entregarle esta facultad a los JPL, que contaban con una amplia presencia a nivel nacional.

Finalmente, la resolución de este tema quedó a cargo de una subcomisión especial, mandatada a presentar al pleno una alternativa.

#### b) Implicancias de la victoria del rechazo en el Plebiscito Constitucional

En este ámbito, se optó por explicitar que en el caso de una victoria de la opción “Rechazo” al texto constitucional emanado de la Convención, debía regir la Constitución de 1980, cerrando la posibilidad de que, en función de una interpretación extensiva de la victoria de la opción “Apruebo” en el plebiscito de entrada, el órgano constituyente volviera a funcionar inmediatamente.

Al respecto, se planteó una interesante discrepancia sobre si esta nueva institucionalidad, en la hipótesis de que el proceso fuese truncado (ya sea por la victoria de la opción rechazo en cualquiera de los plebiscitos, o porque terminado el plazo no lograran presentar una propuesta de texto constitucional), pudiera reiniciarse el proceso.

Desde esta perspectiva, los comisionados Fernandois y Soto, sostuvieron que esto se trataba de disposiciones especiales, que solo podían ser empleadas en esta ocasión. Por el contrario, los comisionados Oñate y García, señalaron que, al definir que estas reformas se incorporarían al articulado permanente de la Constitución, con las modificaciones necesarias podía reiniciarse este proceso en el futuro.

#### c) Incompatibilidades de los funcionarios públicos

Aquí se descartó la idea antes planteada, de que los funcionarios públicos electos para integrar la Convención queden suspendidos de su cargo, para evitar perder la antigüedad y otros beneficios.

Esto se desechó, debido a que, con la suspensión, seguiría vigente la incompatibilidad, por ende, se definió estudiar otras alternativas, como remisiones al Estatuto Administrativo.

#### d) Límites del poder constituyente

Al respecto, se expuso una nueva versión de la cláusula propuesta por Arturo Fernandois, donde se sustituía a los actos y contratos válidamente celebrados, por la progresividad de los derechos fundamentales. Además, se le incorporó una mención que excluye a este inciso del recurso de reclamación diseñado.

Por una parte, el comisionado Oñate mencionó estar de acuerdo en términos generales, incluyendo una mención a los Derechos Humanos. En similar línea, su

par Aylwin mencionó que estaba de acuerdo, siempre que se considerara la interpretación de esta disposición con el principio de deferencia hacia el trabajo de la Convención.

Una visión más crítica, fue la planteada por el Gabriel Osorio, quien señaló que, la progresividad de los derechos fundamentales podía implicar una petrificación de la discusión en base al actual artículo 19 de la Constitución, lo que implicaría, por ejemplo, no discutir la extensión de ciertos derechos como el de propiedad<sup>30</sup>, o el libre desarrollo de actividades económicas.

Tomando la posta en esta discusión, el impulsor de esta medida, Fermandois, sostuvo que esta disposición no busca impedir el debate dentro de la Convención, sino que pretende evitar cambios bruscos y repentinos, que atenten las confianzas generadas por el régimen legal previo. Complementando, sostuvo que en particular la idea de progresividad, que viene de larga data desde el derecho constitucional alemán, apunta a proteger el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

### **9° Sesión. 3 de diciembre**

Al igual que en la sesión anterior, esta se dedicó a revisar el detalle de las propuestas de articulado emanadas desde las subcomisiones. En general, no se produjeron grandes diferencias de opinión. A continuación, se describirán las escasas materias que causaron discrepancias:

#### a) Instalación y administración de la Convención

Se forjó el acuerdo de establecer que la primera sesión deba tener como sede donde indique el decreto supremo exento dictado por el Presidente, y si este no lo explicitara, en el Congreso Nacional.

Además, se estableció que, en este primer encuentro, el órgano en cuestión deberá elegir por mayoría absoluta a un Presidente y un Vicepresidente.

Respecto al apoyo técnico, administrativos y financiero, se acordó que este quedara encargado al Presidente de la República. Aquí, Sebastián Aylwin manifestó un disenso, en cuanto sostuvo que, conjuntamente con el Ejecutivo, se debió incluir a la Corporación del Senado para colaborar con el funcionamiento de la Convención. Esta propuesta fue rechazada, argumentando que podría atentar contra la autonomía de la Convención.

#### b) Requisitos de las candidaturas

---

<sup>30</sup> Véase por ejemplo respecto a la discusión sobre la propiedad de derechos de agua

Se planteó que, en pos de facilitar la postulación del más amplio abanico de perfiles ciudadanos, los requisitos, inhabilidades y prohibiciones, fuesen los mismos que para la ciudadanía, y no los de candidaturas a la Cámara Baja.

Esto implica bajar la edad mínima de 21 a 18 años y eliminar las restricciones que plantea el artículo 57 de la Constitución<sup>31</sup>. Estableciendo una regla especial donde ya no se les exige haber transcurrido un año desde que estuvieron en los cargos que menciona el artículo y, en el caso de dirigentes gremiales y vecinales, se dispone que, en vez de exigirles que renuncien al cargo para postularse, basta con que suspendan sus funciones.

c) Voto de las personas privadas de libertad

Este tópico surgió a partir de la discusión por el voto obligatorio en el plebiscito de salida. En resumidas cuentas, se trajo a colación que existen personas privadas de libertad que conservan su derecho a voto (esto por haber sido condenadas a penas no aflictivas o por estar en prisión preventiva) que, en la práctica, no pueden ejercer su derecho, debido a que no se les habilitan urnas, lo que ha sido ordenado por la Corte Suprema (rits: 87.743-2016 y 87.748-2016).

En favor de regular este tema, los comisionados Aylwin, García, Escudero y Gómez, argumentaron que: se trataba de una vulneración de derechos fundamentales, que llevaba años esperando una solución que, si se establecía la obligatoriedad de voto, esto debía considerarse y que siendo un plebiscito nacional no se presentaba el problema de asignación territorial del voto.

En contrapartida, los comisionados Silva, Huina y Fernandois, sostuvieron argumentos de oportunidad, centrados en que no le correspondía a esta Comisión hacerse cargo de este tema, que era algo que debía revisarse con políticas públicas y con un mandato al legislador, lo cual iba en contra de la autoejecutabilidad solicitada.

---

<sup>31</sup> 1) Los Ministros de Estado;

2) Los gobernadores regionales, los delegados presidenciales regionales, los delegados presidenciales provinciales, los alcaldes, los consejeros regionales, los concejales y los subsecretarios;

3) Los miembros del Consejo del Banco Central;

4) Los magistrados de los tribunales superiores de justicia y los jueces de letras;

5) Los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los tribunales electorales regionales;

6) El Contralor General de la República;

7) Las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal;

8) Las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado;

9) El Fiscal Nacional, los fiscales regionales y los fiscales adjuntos del Ministerio Público, y

10) Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, el General Director de Carabineros, el Director General de la Policía de Investigaciones y los oficiales pertenecientes a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Finalmente, quienes impulsaban esta segunda postura, señalaron que no estaban disponibles para apoyar nada relacionado con este tema, ejerciendo así su derecho a veto; con lo que quedó zanjado el asunto.

d) Recurso de reclamación

Al respecto, se llegó al acuerdo de que, los jueces a cargo de resolver este tema debían ser cinco ministros de la Corte Suprema seleccionados por sorteo.

Además, se acordó que el auto acordado que dicte la Corte Suprema que regulara la tramitación de este recurso, no debía ser recurrible ante el Tribunal Constitucional.

Una arista sobre la que no se alcanzó acuerdo, fue el quórum mínimo requerido para interponer este recurso. Por una parte, María Cristina Escudero sostuvo que debía ser  $\frac{1}{3}$  para dar cierta sistematicidad. En cambio, su par Soto, señaló que era más adecuado  $\frac{1}{4}$ , ya que, en cuanto a la protección de minorías, el tercio tenía otros mecanismos para hacerse respetar.

#### **Días 4 y 5 de diciembre**

A partir de las entrevistas realizadas en el marco de la presente tesis, con un importante número de integrantes de la Comisión, se señaló que, en los referidos días, la misma estuvo empantanada, en medio de álgidas negociaciones, las cuales, en función de alcanzar acuerdos, se optó por que no fuesen públicas.

Las tensiones de aquellos días surgieron a partir de los acercamientos que hubo entre la oposición y un sector del oficialismo (RN y Evópoli), para alcanzar un “acuerdo complementario”, que introdujera los elementos en boga por aquellos días (escaños reservados para los pueblos originarios, paridad de género y mejores condiciones para independientes). Esto provocó la indignación de la UDI, quienes consideraron que se le estaba cediendo en todo a la izquierda.

Se puede realizar una inferencia de lo discutido en aquellos días, contrastando punto por punto, entre el estado previo de la discusión, y el producto final suscrito.

a) Votación de entrada

Finalmente, a contrario sensu de la propuesta del Servel que se dispusiera solo una papeleta que contuviera las dos preguntas, se optó porque fuese solo una.

Respecto a la redacción se acordó, con la venia del Servicio Electoral, que se incorporara una breve explicación, debajo de cada una de las alternativas de integración del órgano constituyente.

En cuanto a la campaña, se estableció que los canales de televisión deberán destinar 30 minutos diarios de sus transmisiones para la propaganda electoral de este plebiscito, con igual proporción de tiempo para todas las alternativas.

Por último, se decidió no innovar sobre la regulación del gasto electoral, disponiendo la aplicación del título V (del financiamiento de los partidos políticos) de la LOC de partidos políticos.

b) Elección de convencionales constituyentes

Teniendo por antecedente que no existiría unanimidad para plantear algún tipo de modificación al sistema electoral, se optó por señalar que, para la elección de convencionales constituyentes, se aplicaran las disposiciones pertinentes a la elección de diputados de las LOC sobre: Votaciones populares y escrutinios, Sistema de inscripciones electorales y Servel, partidos políticos y Transparencia, límite y control del gasto electoral, vigentes al 25 de junio del 2020.

La fecha anteriormente señalada resulta de capital importancia, en cuanto esta elección estaba originalmente fijada para el 25 de octubre y se debe considerar que 120 días de anticipación, son los requeridos por el Servel para organizar las elecciones. Con esto, se estaba explicitando este límite, para darle un plazo de casi seis meses al Congreso Nacional para que tramitara reformas complementarias.

c) Quórum de dos tercios

En la redacción entregada, se optó por separar en incisos diferentes los dos supuestos en los que se aplica este quórum supra mayoritario, la aprobación de su reglamento de votaciones y las propuestas de texto constitucional.

d) Situación de los funcionarios públicos

En la propuesta presentada, se señala que los funcionarios públicos que no sean de alto rango y de empresas del Estado, desde la proclamación de su victoria electoral, realizada por el Tribunal Calificador de Elecciones, podrán hacer uso de un permiso sin goce de remuneraciones.

e) Límites del órgano constituyente

Definitivamente quedaron expresados en 3 aspectos:

- Explicitar que, durante el proceso constituyente, y hasta que no entre en vigor el texto constitucional aprobado en el plebiscito constitucional, la Constitución de 1980 sigue plenamente vigente, teniendo la Convención proscrito negarle autoridad o reformarla.

- Establecer que la soberanía, tal como señala el inciso primero del artículo 5 de la Carta Fundamental, reside en la Nación, y es expresada en los plebiscitos y elecciones periódicas. Por ende, la Convención no puede atribuirse el ejercicio de la soberanía más allá de las atribuciones expresamente reconocidas.
- La cláusula propuesta por Arturo Fermandois, quedó con las siguientes instituciones que deben ser respetadas por el texto de la Nueva Constitución: el carácter de República del Estado de Chile, el régimen democrático de gobierno, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile, que se encuentren vigentes.

Con esto se eliminó alusiones a la progresividad o no regresividad de los derechos fundamentales. Asimismo, se eliminó la mención de que este inciso no podría ser alegado vía recurso de reclamación, optando por dejar esta disposición en el artículo que se refiere a dicho recurso.

f) Recurso de reclamación

Respecto a la discrepancia sobre el quórum mínimo de convencionales exigidos para presentar este recurso, se resolvió que fuese un cuarto.

g) Prórroga

En suma, se acordó que esta podría ser solicitada por el o la Presidente de la Convención, o por un tercio de sus miembros, entre 15 y 5 días antes del vencimiento del plazo de nueve meses.

Además, se añadió que, una vez presentada la solicitud de prórroga, se deberá citar a una sesión especial, donde se dé cuenta del trabajo realizado, con lo que se entenderá automáticamente prorrogado el trabajo de la Convención

h) Apoyo administrativo a la Convención

En cuanto al apoyo técnico, administrativo y financiero al trabajo de la Convención, junto con designar al Presidente de la República como el encargado de prestar, se incorporó la institución de una “secretaría técnica” conformada por personas de comprobada idoneidad académica o profesional.

i) Normas transitorias

En este punto, la única novedad que entrega el documento final es que, si bien se acoge lo acordado que la Nueva Constitución no podrá poner término anticipado al periodo de autoridades electas por votación popular, se establece una excepción en el caso que estas sean suprimidas, o sean objeto de una modificación sustancial.

j) Sanción por no votar en el plebiscito de salida

A final de cuentas, se decidió que el conocimiento de estas infracciones quedara a cargo de los JPL, y lo recaudado por la multa a beneficio municipal.

k) Innovación

Un elemento interesante agregado, fue que, en el caso de la victoria de la opción apruebo en el plebiscito de salida, la nueva Carta Magna deberá imprimirse y repartirse gratuitamente en todos los establecimientos educacionales y órganos del Estado.

### **10° Sesión. 6 de diciembre**

En esta última sesión plenaria no se discutieron contenidos, sino que se abrió el espacio para que cada integrante de la Comisión diera un discurso de cierre.

En todas las palabras se mostró satisfacción por haber podido entregar un producto final, que cumpliera con el mandato inicial de que fuese autosuficiente para viabilizar el proceso. Asimismo, transversalmente se dieron palabras de agradecimiento al buen clima de trabajo y al compromiso mostrado.

Se considera que hubo cuatro discursos particularmente interesantes (TV Senado Chile, 2019):

- a) Pamela Figueroa: se centró en relevar la importancia del proceso constituyente impulsado en el segundo gobierno de la presidenta Bachelet donde, a través de un proceso dialogante y participativo, se intentó modificar sustancialmente la institucionalidad constitucional, instalando una serie de temas que resurgieron con fuerza durante el estallido.
- b) Sebastián Aylwin: en su alocución, detalló tres aspectos de la reforma constitucional planteada que consideraba especialmente relevantes:
  - Requisitos para las candidaturas: en la medida que se realizó un importante esfuerzo para evitar las constricciones que existen para que funcionarios públicos, dirigentes gremiales y vecinales pudieran postularse.
  - Recurso de reclamación: haber diseñado este mecanismo permitió resguardar la autonomía de la Convención, en la medida que se explicitó que no se podrían controlar los contenidos elaborados por esta y que no se permitiría la interposición de otros recursos o acciones.
  - Fechas de las leyes a las que se hace referencia: en el caso de la remisión a la LOC sobre votaciones populares y escrutinios, se menciona que la elección de convencionales constituyentes se registró por esta ley, en su versión del 25 de Julio del 2021, con esto se



contempla un espacio de tiempo para que se discutan modificaciones a la misma, que podrían versar sobre aspectos como: paridad, cupos reservados para pueblos originarios y mejores condiciones para la competencia de candidaturas independientes.

- c) Sebastián Soto: señaló que, si bien él históricamente ha sostenido una posición escéptica respecto del cambio constitucional, el trabajo realizado por la comisión lo hizo tornar hacia una visión menos escéptica. Esto porque el órgano constituyente quedó con límites precisos, lo que aleja a Chile de experiencias comparadas en la región donde órganos similares terminaron siendo todopoderosos, atribuyéndose en forma exclusiva la soberanía.
- d) Arturo Fermandois: mencionó dos aspectos que le parecían especialmente destacables:
  - o La explicitación que deben incorporarse normas transitorias para implementar las reformas a los aspectos orgánicos de la Constitución. Con esto se atenúa la posibilidad de que existan cambios sorpresivos que dañen la confianza pública.
  - o Los límites sustantivos, que en su visión son la expresión del aprendizaje de siglos del hombre civilizado de respeto al orden democrático y republicano y a todos los Tratados Internacionales suscritos por nuestro país.

### C. Análisis crítico del trabajo de la Comisión

#### a) **Balance general**

El jurista argentino Néstor Pedro Sangüés, en su texto “Teoría de la Constitución” (2004), señala que existen dos grandes grupos de fuentes del derecho constitucional, por un lado; las *directas* o *inmediatas*, entendidas como las formas de expresión de las normas constitucionales, entrando en este grupo tanto las normas positivas, como la costumbre. Por otro lado, se encuentran las fuentes *indirectas* o *mediatas*, que consisten en hechos económicos, sociales, históricos, políticos, etcétera.

El anterior planteamiento guarda relación con lo planteado por el catedrático constitucionalista español Antonio Pereira Menaut, en su obra “Teoría Constitucional” (1998), donde sostiene que una de las particularidades de esta rama del derecho es que elementos extrajurídicos (como guerras, revoluciones, crisis económicas, entre otros) adquieren capital importancia, calificándolas como fuentes primarias. Dejando como secundarias a las que dependen de una norma constitucional previa.

A partir de las ideas recién expuestas, se afirma que el derecho constitucional es, dentro del derecho, la rama más cercana a la política y al resto de las ciencias sociales. Esto se refleja prístinamente en aquellas semanas, donde, a partir de un hecho social (ciclo de movilizaciones octubre-noviembre 2019), vino un acuerdo político (sin validez jurídica), que requirió del trabajo de la Comisión Técnica para operativizar la discusión parlamentaria y así convertirse en ley constitucional.

Teniendo a la vista el álgido ambiente y la extrema celeridad con que se dieron los hechos, es que se sostiene que la línea divisoria entre un trabajo “técnico constitucional” y uno “político constitucional”, se vuelve considerablemente difusa. Permitiendo evidenciar que existían intencionalidades políticas de los diferentes sectores detrás de las discusiones.

Por una parte, se aprecia como el sector más conservador del oficialismo, que históricamente había sido contrario a una Nueva Constitución, concebían a este proceso como un peso que tuvieron que aceptar, a cambio de evitar un mal mayor<sup>32</sup>. Entonces, veían esta instancia como una oportunidad para limitarlo lo más posible (Zúñiga Urbina & Alvarado Parra, 2021, pág. 27).

Lo anterior tuvo expresión en diversas ocasiones, como en su propuesta inicial de ratificación final del texto constitucional por dos tercios, mismo quórum que inicialmente exigieron para autorizar la prórroga de tres meses; o cuando fueron los primeros en plantear la necesidad de establecer un mecanismo de control; o en la negación a incluir nuevos temas a la reforma (voto para las personas privadas de libertad, paridad, pueblos originarios e independientes): y el caso más claro, con la cláusula de límites propuesta por el comisionado Fernandois (analizada en detalle más adelante).

En contrapartida, la oposición se encontraba en el *ex post*, de un logro impensable meses atrás, donde se abría la posibilidad de que, con un proceso plenamente democrático, dejara atrás la Constitución de origen autoritario. A partir de esta convicción, es que se puede percibir ansias por fortalecer y profundizar lo pactado el 15 de noviembre.

Esto tuvo muestras claras, como en las múltiples instancias en la que se planteó introducir reformas complementarias, la intención de querer reducir requisitos para los distintos procedimientos, y con la forma escéptica y reacia con la que se aproximaron primeramente a las propuestas del oficialismo, sobre el recurso de reclamación y cláusula de límites.

---

<sup>32</sup> Como que producto del mantenimiento de aquel nivel de manifestaciones, se hubiese producido un quiebre institucional.

En estas tensiones, se volvió a ver reflejada tanto la analogía con las discusiones entre los padres fundadores americano, como las valoraciones sobre la revolución francesa, entre las dos orillas del Canal de la Mancha. Donde existe un grupo que vela por un proceso en que los órganos representativos de la voluntad popular tengan la menor cantidad de límites y restricciones posibles, en pos de que puedan expresar sin complicaciones el pacto social que la generación incumbente quiere plasmar. Mientras que, en la posición contraria, aboga por dar certezas, en procesos con bordes bien definidos, en los que se respetan las tradiciones, en virtud de entregar estabilidad allende de las generaciones involucradas.

En suma, se sostiene que más allá de la lejanía y desconfianzas en las posiciones iniciales, logró primar el acuerdo y el ánimo colaborador, permitiendo acercar posiciones donde fue posible y omitirse en otras que no se veía la posibilidad de concordar un punto medio. Con esto, se afirma que el producto final consta de una calidad aceptable, que logró cumplir con el mandato original de presentar, dentro de un de plazo razonable, un proyecto autoejecutable que densificara y juridificara la totalidad de aspectos expresados en el Acuerdo por la Paz, más innovaciones en siete materias sumamente atingentes (véase tabla 6).

Tabla 6.-Comparativo Acuerdo por la Paz y propuesta de la Comisión Técnica

<i>Tema</i>	<i>Artículo propuesta de la Comisión</i>	<i>Numeral Acuerdo por la Paz</i>
Plebiscito de entrada	130	2
Sobre la campaña del plebiscito	130 incisos cuarto, quinto y sexto	Innovación de la Comisión Técnica
Composición de las Convenciones	131	3 y 4
Regulación candidaturas de empleados públicos	132 inciso tercero	9
Requisitos e incompatibilidades de las candidaturas en general	132 incisos segundo y cuarto	Innovación de la Comisión Técnica
Quórum de dos tercios para aprobar las normas constitucionales y el reglamento	133 incisos tercero y cuarto	6
Funcionamiento de la Convención	133 incisos primero, segundo, quinto y sexto y 134	Innovación de la Comisión Técnica
Límites de las atribuciones de la Convención	133 inciso quinto, art.135 y 137 inciso final	5
Contenido de la propuesta de Nueva Constitución	135 inciso final	Innovación de la Comisión Técnica
Recurso de Reclamación respecto de vicios formales	136	Innovación de la Comisión Técnica
Plazo de funcionamiento de la Convención	137	11
Normas transitorias para la entrada en vigor de la Nueva Constitución	138	Innovación de la Comisión Técnica

<i>Tema</i>	<i>Artículo propuesta de la Comisión</i>	<i>Numeral Acuerdo por la Paz</i>
Integración de la Convención Mixta	139	3
Sistema electoral Convención Mixta	140	Innovación de la Comisión Técnica
Integración y sistema electoral Convención Constitucional	141 inciso primero	Numeral 4
Inhabilidad de candidaturas convencionales	141 inciso segundo	Numeral 9
Plebiscito de salida	142 y 143	8 y 11
Derogación de la Constitución de 1980 por la aprobación en el plebiscito de salida	inciso décimo	Numeral 7

Fuente: Elaboración propia

### **b) Puntos altos**

Entrando al análisis en detalle, se identifican dos aspectos especialmente virtuosos de la reforma propuesta:

- Recurso de reclamación.

Se considera que esta fue la principal innovación introducida por la Comisión. Se sostiene que constituyó un notable acierto, en cuanto se logró acordar una fórmula que satisface los intereses de los diversos sectores, en la medida que se entrega la certeza de que la Convención no vulneraría las normas procedimentales preestablecidas (como el quórum de dos tercios), y las que el mismo órgano se asigne (reglamento interno) y a su vez, se resguardaba la independencia del órgano en cuanto se explicitaba que esta sería la única forma de control externo.

- Estrategia de incorporación legislativa.

Esta decisión tomada durante la séptima sesión, siendo aprobada sin mayor discusión, tuvo una importancia fundamental, quizás mayor de la que la Comisión logró identificar en un primer momento.

Se sostiene lo anterior porque, por un lado, habría resultado inaudito que una reforma de esta envergadura hubiese quedado alojada en artículos transitorios.

Además, con la incorporación en el capítulo XV, brinda la posibilidad que, aún en el caso que el proceso en curso se viera truncado, en una próxima oportunidad de crisis política, se reactive, para lo que bastaría con actualizar las fechas de convocatoria del plebiscito constitucional. Esto porque carecería de sentido sostener que, un proceso regulado con tanto detalle, con un párrafo propio en el articulado permanente y 13 artículos, tuviese como espíritu ser convocado una sola vez en forma excepcional.

### **c) Deficiencias**

En contraposición, se evidencian algunos aspectos deficientes:

- Apoyo administrativo y logístico a la Convención.

Finalmente, se optó porque este asunto recayera exclusivamente en el Ejecutivo, sin tomar en consideración las Corporaciones de ambas Cámaras del Congreso Nacional. Se afirma que esto constituyó un desacierto, en vistas que, al ser un proceso inédito en nuestra historia, resulta aconsejable, que se le otorgue toda la asistencia posible, y que no dependa del Presidente (Zúñiga Urbina & Alvarado Parra, 2021, pág. 23) vía ley de Presupuesto que, además cabe señalar, forma parte de una coalición donde sus dos principales partidos apoyaron la opción “Rechazo” en el plebiscito nacional.

Esto, pasó de ser una especulación, cuando el día 5 de julio de 2021, la segunda sesión de trabajo de la Convención (la primera fue la investidura y la elección de la mesa directiva) no pudo realizarse debido a que no existían las condiciones materiales mínimas (Caro, Gallardo, Reyes, Garrido, & Leiva, 2021).

Por lo mismo, habría resultado conveniente establecer que las Corporaciones apoyaran a la Convención, desde la perspectiva que la contingencia del trabajo (audiencias públicas, semanas distritales, sesiones en comisión y en pleno) de ambas instituciones guardan importantes similitudes, por ende, la experiencia adquirida de la Corporaciones habría sido sumamente útil.

No obstante, la situación se enmendó en parte, el día 4 de noviembre de 2021 cuando el pleno de la Convención aprobó (con más de tres cuartas partes de votos positivos) el ingreso a la secretaría técnica de cuatro personas propuestas por la BCN (2021).

- Carencia de un órgano encargado de la investidura.

Tal como lo señalaron los profesores Sierra y García Huidobro, en el inciso primero del artículo 133 se señala el lugar de instalación de la primera sesión, pero omite referirse a cuál sería el órgano encargado de la investidura (García-Huidobro Herrera & Sierra Iribarren, 2021).

Lo anterior adquiere relevancia, en la medida que solamente son válidas las actuaciones de los órganos del Estado, si estos han sido previamente investidos de forma regular.

Una solución razonable habría sido establecer un mandato al legislador para que especificara este punto.

- Vacíos artículo 142 “Del plebiscito Constitucional”

Se evidencian dos vacíos relevantes. Por un lado, el de su primer inciso, se señala que, una vez concluido el trabajo de la Convención y entregado el proyecto de

nueva Constitución al Ejecutivo, este deberá convocar a plebiscito dentro de tres días. Otra deficiencia similar es la expuesta en el inciso décimo, la cual señala que, si en el plebiscito constitucional se aprueba el texto propuesto, el Presidente deberá, dentro de cinco días hábiles convocar al Congreso Pleno para que se promulgue la Nueva Constitución.

En ambos casos no se señala que ocurriría en la hipótesis de que, agotado el plazo el Ejecutivo no cumpla con este deber.

Una alternativa podría haber sido que, al igual que en el proceso de formación de la ley, donde el artículo 75 de la Constitución señala que, una vez entregado el proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional, el Presidente tiene 30 días para formular vetos y, en caso de cumplirse aquel plazo sin que estos sean formulados la ley se entiende promulgada. Entonces, llevado a este caso sería que, transcurrido los tres días, el plebiscito se tomaría como convocado.

Otra falla relevante, respecto de la regulación de la promulgación, es que no se señala qué mecanismos de impugnación se consideran. Resulta adecuado que solo se permita un control en el caso que el Ejecutivo promulgue un texto diferente al redactado por la Convención, pero como esto no está regulado, se dejó abierta la puerta para que pueda ser controlado por el Tribunal Constitucional (artículo 93 numerales 5 y 16 de la Constitución) o la Contraloría (toma de razón).

#### **d) Análisis de la “cláusula Ferandois”**

Sin dudas, el aspecto que causó mayor revuelo en la discusión pública<sup>33</sup>, fue el inciso final del artículo 135 propuesto por la Comisión Técnica, que señala lo siguiente: *“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”*.

Como se expuso anteriormente sobre el transcurso de la discusión en la Comisión, esta disposición fue impulsada con fuerza por el profesor Arturo Ferandois, quien partió desde una posición sustantivamente más extensiva en cuanto a los límites considerados, planteando incluso la intangibilidad de los derechos adquiridos a partir de actos y contratos válidamente celebrados, disposición de un evidente maximalismo, y cuyas repercusiones podrían haber funcionado como cortapisas para la discusión de contenidos<sup>34</sup>. Más adelante planteó la sustitución de esta disposición por la “progresividad de los derechos fundamentales” lo que de

---

<sup>33</sup> Véase la discusión parlamentaria del próximo capítulo

<sup>34</sup> Por ejemplo, podría haber implicado la ultraactividad de los contratos de concesiones

igual manera fue rechazado por la oposición; para quedar finalmente como se señaló en el párrafo precedente.

En términos generales, no causó mayor revuelo la primera parte del inciso, en la medida que existe un importante consenso en torno a que nuestro país debe seguir siendo una república democrática, donde se hagan valer las sentencias judiciales. La discusión sustantiva se produjo respecto de la mención a los tratados internacionales, que incluye no solo a los de derechos humanos y fronteras, sino también a los de libre comercio y protección de inversiones, respecto de los cuales se produjo buena parte de la discusión. Al respecto, se logran apreciar tres interpretaciones a esta disposición: una que la valora positivamente, otra que lo ve como un pasivo del proceso, y una tercera que le resta importancia.

El primer grupo, era que no, fue representado con fuerza por el impulsor de esta disposición quien, refiriéndose a la forma en que la Comisión acordó esta cláusula, señala que esta instancia fue transversalmente generosa para comprender que a través de esta disposición se le estaba entregando confianza a grupos importantes, que debían ser integrados al proceso en curso (Fernandois Vöhringer, 2021b, pág. 716).

El autor señala que esta disposición debe ser interpretada de la misma manera que el artículo 4 de la Constitución (“Chile es una república democrática”), de manera transversal, dando una orientación general a la institucionalidad (Fernandois Vöhringer, 2021b, pág. 723).

Respecto a los tratados internacionales, recalca que su alcance excede lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 5, en la medida que no solo se consideran los tratados que consagran derechos fundamentales de la esencia de la persona humana, sino que todos los tratados, a partir de los cuales Chile ha adquirido una serie de obligaciones, que le otorgan a las contrapartes el derecho a recurrir para que sean exigidos, lo cual no podría ser perturbado, ni siquiera por una nueva Constitución (Fernandois Vöhringer, 2021b, pág. 722).

Por último, a modo de conclusión, sostiene que el poder constituyente, incluso si se presenta en su versión originaria, no puede dejar de lado los principios democráticos y jurídicos esenciales que conforman la identidad de un país (Fernandois Vöhringer, 2021b, pág. 730).

Resulta pertinente señalar que, a mediados de enero del 2021, el profesor en cuestión, en una Carta al Director del diario El Mercurio, señaló que esta cláusula de límites es derecho exigible y vinculante para la Convención, por lo que, en el caso que sea vulnerada, existirían vías idóneas para reparar aquel vicio. Conjuntamente, señala que esta disposición tiene un carácter programático

especial, en la medida que busca efectivamente entregar certezas, y no un mero consejo (Fernandois Vöhringer, 2021a).

Respecto a los mecanismos para hacer exigible esta disposición, el profesor señala que el artículo 136 establece que no se podrán interponer recursos respecto de artículos en discusión, dejando la puerta abierta para que se impugnen artículos discutidos y o aprobados. Además, señala que aquel artículo dispone que no se podrá interponer un recurso de reclamación basado en una supuesta infracción del inciso final del artículo 135, dejando nuevamente abierta una posibilidad para que se persiga el respeto a aquel inciso por otra vía (nulidad de derecho público o recurso de protección). Esto último, además, estaría respaldado por el principio de plenitud jurisdiccional, en virtud del cual el derecho de un tribunal a conocer de un asunto no puede ser proscrito por una norma.

Desde una visión congruente en cuanto al diagnóstico, pero totalmente opuesta en su valoración, se sostiene que esta disposición implica la vulneración de la hoja en blanco y la autonomía de la Convención. Esta idea fue expuesta por el académico de la Universidad Diego Portales Jaime Gajardo Falcón:

En la propuesta realizada por la Comisión Técnica, se afecta peligrosamente la “hoja en blanco”, que es una de las ideas centrales y que muchos hemos defendido como fundamental para que tengamos un real proceso constituyente que nos permita dotarnos de una nueva Constitución sin chantajes ni vetos. Para ello, la propuesta debe ser corregida y se tiene que eliminar cualquier límite de contenidos al proceso de deliberación de la nueva Constitución ....

Finalmente, agravando todo lo anterior, se establece como límite los tratados internacionales ratificados o vigentes, lo cual es absurdo dado que cualquier Estado se desvincula de un tratado bilateral o multilateral a través del retiro o la denuncia, con sujeción al Tratado de Viena. En rigor este límite de intangibilidad de los tratados internacionales, cualquiera estos sean, ya que el borrador no lo especifica, frente a la nueva Constitución, dice relación con tratados de protección de inversiones que establecen garantías para los inversionistas y cuasi cesiones de soberanía al someter los conflictos a paneles arbitrales o a tribunales especiales, situados fuera de Chile, y con reenvío a otros ordenamientos jurídicos (2019)

Una interpretación contraria es la que sostuvo en una entrevista al diario La Tercera la académica María Cristina Escudero, quien señaló que el sentido de esta disposición radica en entregar la certeza a la comunidad internacional, de que los compromisos adquiridos por nuestro país serán respetados. Esto en la medida que reconoce la existencia de procedimientos preestablecidos desde hace más de



medio siglo en la Convención de Viena para que un Estado pueda desentenderse de un tratado internacional (retiro y denuncia), con las respectivas responsabilidades de las que tendrá que hacerse cargo el Estado. Entonces, operaría como un límite en las atribuciones del órgano constituyente para que este, por sí mismo no pueda decidir retirar a Chile de un tratado en particular (Paillape & Muñoz, 2020).

Complementando la visión de la profesora Escudero, sus pares Francisco Zúñiga y Enza Alvarado (2021, págs. 27-30), llevan esta posición más lejos, señalando que, en cuanto límites a las competencias del poder constituyente, resultan inútiles, en la medida que no cabe duda de que la Convención no puede interferir en los poderes constituidos respecto a las decisiones relativas a tratados internacionales (negociación, suscripción, promulgación, retiro, etc.).

Además, cataloga estos supuestos límites como inconducentes, en la medida que fue precisamente la forma democrática y republicana de gobierno, la que habilitó a la expresión de la soberanía popular en este proceso constituyente, careciendo de sentido plantear que en esta habilitación se hubiesen incluido limitaciones sustantivas a la discusión de fondo.

Contrastando la triada de visiones, se afirma que la última sería la acertada, en la medida que el inciso final del artículo 136 de la Constitución, señala de forma clara que, el inciso en cuestión no podrá ser utilizado como fundamento para la interposición de una reclamación.

En consecuencia, este inciso no implicaría una intromisión a la discusión sustantiva de la Convención, sino que esta podrá darse sin limitaciones externas. Y, en el caso en que en su contenido final se establezcan disposiciones que contraríen compromisos internacionales contraídos por el país, el Estado chileno deberá desahuciar tales obligaciones, mediante los procedimientos preestablecidos<sup>35</sup>.

No obstante, la visión que se sostiene se debe mencionar que respecto a las vías para materializar el respeto a este inciso (detalladas por su autor), si bien pueden llegar a sonar como una interpretación un poco rebuscada y teniendo en consideración el vacío normativo respecto a las vías de impugnación del Decreto Supremo que promulgue el nuevo texto constitucional, podría considerarse que tienen cierto mérito. Pero que, en la práctica, sería políticamente muy difícil concebir que el nuevo texto constitucional, ya aprobado en plebiscito, sea invalidado o modificado por un ente externo.

---

<sup>35</sup> Tal como ocurrió en el proceso constituyente boliviano del año 2006, donde se mandató al Ejecutivo a denunciar todo tratado internacional que hiciera inviable su aspiración marítima, lo cual fue cumplido mediante la demanda a Chile ante el tribunal de La Haya

Conjuntamente, se sostiene que este inciso, en cuanto declaración constitucional dista de ser una novedad a nivel internacional (Fermendois Vöhringer, 2021b, págs. 728-730), sino que guarda relevantes similitudes con disposiciones de las Constituciones de Brasil (artículo 30 inciso cuarto), Francia (artículo 89 inciso final), Italia (artículo 139) y Portugal (artículo 288).

El espíritu en común que poseen estas disposiciones radica en que, a partir de una significativa declaración general, brindan un horizonte de estabilidad en torno a ideales políticos transversalmente aceptados, como el republicanismo, la democracia y la separación de poderes.

### **e) Análisis general desde el derecho comparado**

Continuando con el análisis desde el derecho comparado, se puede afirmar que la reforma constitucional propuesta por la Comisión Técnica contempla importantes semejanzas con lo dispuesto en los textos constitucionales de Argentina, Austria, Colombia, Costa Rica, España, Suiza y Uruguay (Constitute, 2022).

- Constitución Argentina art. 30:

*La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.*

- Constitución de Austria art. 44, inciso final:

*Toda revisión total de la Constitución Federal, una vez concluido el procedimiento de conformidad con el artículo 42 anterior, pero antes de su autenticación por el Presidente Federal, será sometida a referéndum por el pueblo federal, mientras que cualquier revisión parcial lo requiere solo si un tercio de los miembros del Consejo Nacional o del Consejo Federal así lo exija.*

- Constitución de Colombia art. 376 y 378 inciso segundo:

*Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine.*

*Se entenderá que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral. La Asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el*

*término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones. La Asamblea adoptará su propio reglamento.*

...

*La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.*

- Constitución de Costa Rica art.196:

*La reforma general de esta Constitución, sólo podrá hacerse por una Asamblea Constituyente convocada al efecto. La ley que haga esa convocatoria, deberá ser aprobada por votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y no requiere sanción del Poder Ejecutivo.*

- Constitución de España art. 168:

*1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.*

*2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.*

*3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación*

- Constitución de Suiza art. 193 y 195:

*Reforma total:*

*La reforma total de la Constitución podrá tener lugar, bien por la vía de la iniciativa popular, bien por iniciativa de uno de los dos Consejos, también podrá ser decretada por la Asamblea Federal.*

*Tanto si la iniciativa emana del pueblo, como en caso de falta de acuerdo entre ambos Consejos, el pueblo decidirá si la reforma total debe ser llevada a cabo.*

*En caso de que el pueblo vote a favor de la reforma total, los dos Consejos serán reelegidos para llevar a cabo la reforma.*

*Las normas imperativas de Derecho Internacional no podrán violarse.*

*Entrada en vigor:*

*La reforma total o parcial de la Constitución entrará en vigor una vez que haya sido aceptada por el pueblo y por los cantones.*

- Constitución de Uruguay art. 331:

*La presente Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, conforme a los siguientes procedimientos:*

*...C) Los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General.*

*El proyecto que fuere desechado no podrá reiterarse hasta el siguiente período legislativo, debiendo observar las mismas formalidades.*

*Aprobada la iniciativa y promulgada por el Presidente de la Asamblea General, el Poder Ejecutivo convocará, dentro de los noventa días siguientes, a elecciones de una Convención Nacional Constituyente que deliberará y resolverá sobre las iniciativas aprobadas para la reforma, así como sobre las demás que puedan presentarse ante la Convención. El número de convencionales será doble del de Legisladores. Conjuntamente se elegirán suplentes en número doble al de convencionales. Las condiciones de elegibilidad, inmunidades e incompatibilidades, serán las que rijan para los Representantes.*

*Su elección por listas departamentales, se regirá por el sistema de la representación proporcional integral y conforme a las leyes vigentes para la elección de Representantes. La Convención se reunirá dentro del plazo de un año, contado desde la fecha en que se haya promulgado la iniciativa de reforma.*

*Las resoluciones de la Convención deberán tomarse por mayoría absoluta del número total de convencionales, debiendo terminar sus tareas dentro del año, contado desde la fecha de su instalación. El proyecto o proyectos redactados por la Convención serán comunicados al Poder Ejecutivo para su inmediata y profusa publicación.*

*El proyecto o proyectos redactados por la Convención deberán ser ratificados por el Cuerpo Electoral, convocado al efecto por el Poder Ejecutivo, en la fecha que indicará la Convención Nacional Constituyente.*

*Los votantes se expresarán por "Sí" o por "No" y si fueran varios los textos de enmienda, se pronunciarán por separado sobre cada uno de ellos. A tal efecto, la Convención Constituyente agrupará las reformas que por su naturaleza*

*exijan pronunciamiento de conjunto. Un tercio de miembros de la Convención podrá exigir el pronunciamiento por separado de uno o varios textos. La reforma o reformas deberán ser aprobadas por mayoría de sufragios, que no será inferior al treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional.*

Contrastando estos textos se pueden identificar una serie de puntos comunes. El central de estos consiste en el reconocimiento expreso de un proceso de reformulación omnicompreensivo de la institucionalidad constitucional.

Un aspecto que se repite es que la potestad para iniciar este proceso recae en el Órgano Legislativo que, en el caso de Argentina, España y Costa Rica, requiere del quórum calificado de dos tercios. Misma exigencia que se aplicó en Chile para la reforma constitucional al capítulo XV, y que se requeriría en el supuesto de querer reiniciar este proceso, la modificación de la fecha del plebiscito nacional.

Otro ítem replicado con nuestro articulado es que, tanto el caso español, uruguayo, colombiano, suizo y austríaco, contemplan una votación popular para aprobar las propuestas de reformas constitucionales emanadas de este proceso extraordinario.

Algunas coincidencias puntuales entre la regulación nacional del proceso son que, tanto en su símil colombiano, como en la hipótesis de iniciativa popular o disenso entre los consejos en Suiza, se contempla un plebiscito de entrada, con el objetivo de consultarle a la ciudadanía si desea iniciar el proceso de revisión total o reemplazo constitucional.

Otras simetrías puntuales respecto al funcionamiento del órgano constituyente, es que se le otorga el mismo plazo de trabajo que en Uruguay y el mismo quórum reforzado para la toma de decisiones que en España.

Una evidente particularidad de nuestro proceso es el alto nivel de detalle que alcanzó la regulación de este tema, lo cual, en una primera lectura, parecería contrariar el ánimo general que caracteriza a los textos constitucionales.

No obstante, realizando un análisis contextual, resulta entendible que se haya optado por esta fórmula debido a la compleja situación política y social que rodeaba al trabajo legislativo, que no le daba margen temporal para discutir una reforma integrada, que abarcara puntos generales en el texto constitucional y sea regulada en detalle por una LOC.

En suma, se considera que, si bien no se menciona el concepto de “cláusula de revisión total o reemplazo constitucional”, haya sido o no a conciencia, el texto propuesto guarda profundas coincidencias con sus símiles comparados.



## **Capítulo V Discusión parlamentaria de la Ley N° 21.200**

El último capítulo versa sobre el debate legislativo del proyecto de reforma constitucional presentado por la Comisión Técnica. Si bien durante el mismo no se modificó significativamente el texto original, no obstante, esta deliberación entregó importantes elementos para el análisis.

En un primer segmento se mencionarán los antecedentes legislativos directos, entre los que se encuentran los proyectos enviados por el segundo gobierno de Michelle Bachelet (mencionados en el capítulo I), los cuales fueron refundidos el 4 de noviembre del 2019, esto constituyó un hito fundamental dentro del proceso.

Más adelante, se describirá la discusión legislativa de la que luego sería la Ley N° 21.200, pasando por el debate de ambas Cámaras, donde a la propuesta entregada por la Comisión Técnica se le incorporaron mociones de nuevos artículos transitorios constitucionales que buscaban mejorar la representatividad del órgano constituyente en función de la diversidad de nuestra sociedad.

Por último, se desarrolla un examen valorativo acerca de estos acontecimientos, donde se analizarán desde otro ángulo las tensiones y discrepancias de los distintos sectores políticos, expresadas en capítulos anteriores.

### **A. Análisis descriptivo del desarrollo de los trámites legislativos**

#### **a) Antecedentes relevantes**

Un antecedente fundamental de la discusión sobre el proceso constituyente se dio en la sesión del día 4 de noviembre en la Comisión de Constitución de la Cámara Baja, donde se debatió refundir los proyectos de reforma constitucional en trámite<sup>36</sup> presentados ante esta Comisión, que se refieran a procedimientos de elaboración de una nueva carta fundamental y o sobre convocatorias a plebiscitos nacionales (véase tabla 7).

Dentro de los seis proyectos en cuestión, los dos primeros en orden temporal surgieron en el contexto de las movilizaciones estudiantiles del 2011. Uno se refiere a expandir las vías para convocar a plebiscitos y el segundo a incluir a la Asamblea Constituyente dentro del ordenamiento constitucional, ambas propuestas otorgan la potestad de convocatoria al Ejecutivo, al Congreso y a la iniciativa de 500.000 ciudadanos.

Luego, el segundo año de la segunda administración de Michelle Bachelet, se presentaron dos mociones más, que buscaban otorgarle al Congreso y al Ejecutivo la potestad de convocar a plebiscitos.

---

<sup>36</sup> De los cuales solo el 11.173-07 había avanzado en su tramitación, habiendo sido aprobado en general

Durante el gobierno antes mencionado, esta administración envió un mensaje que pretendía modificar el capítulo final de la Constitución, para otorgarle al Congreso la posibilidad que, con acuerdo de dos tercios de sus miembros, se convoque a una Convención Constitucional, la cual debía alcanzar acuerdo por el quórum de dos tercios en la mayoría de los temas (inciso segundo de la propuesta de disposición transitoria vigésimo novena), para la elaboración un proyecto de una Nueva Constitución, el cual sería plebiscitado con voto obligatorio.

Por último, a mediados de mayo del 2019 y a finales de octubre del mismo año, diputados de izquierda y centroizquierda presentaron proyectos de reforma, para incluir la potestad del Ejecutivo y del Congreso de convocar a plebiscitos nacionales con el tema específico de consultar a la ciudadanía acerca de la pertinencia de comenzar un proceso constituyente.

Durante el debate se planteó la discrepancia en torno a si esta iniciativa coincidía con las demandas ciudadanas expresadas en las calles. Por el lado del oficialismo, se sostuvo que tal vínculo causal no existía, que más bien lo expresado en las movilizaciones se refería a problemas materiales inmediatos, que podían ser resueltos sin un proceso constituyente. Además, se sostuvo que este implicaría una larga incertidumbre y una probable defraudación de altas expectativas, por lo que consideraban preferible realizar las reformas constitucionales necesarias dentro del Congreso.

Por otra parte, en la oposición se argumentó que este esfuerzo respondía a una demanda histórica de su sector político y que la magnitud de la crítica social expresada por aquel entonces requería un cambio profundo en el sistema político-económico, por lo que una nueva Carta Fundamental resultaba indispensable.

Llegado el momento de la votación, se manifestaron a favor: Gabriel Boric F. (CS), Marcelo Díaz D. (PS), Hugo Gutiérrez G. (PC), Tomás Hirsch G. (PH), René Saffirio E. (Independiente), Leonardo Soto F. (PS) y Matías Walker P. (DC); por la negativa: Juan Antonio Coloma A. (UDI), Luciano Cruz-Coke C. (Evópoli), Diego Schalper S. (RN), Gonzalo Fuenzalida F. (RN) y Paulina Núñez U. (RN). Quedando aprobada por 7 votos a 6.

Esto constituyó un hito sumamente relevante, ya que permitió impulsar con fuerza la discusión constituyente en forma ordenada. Lo que, a su vez operó como insumo para las negociaciones del Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución.



Tabla 7.-Compilado de proyectos de reforma constitucional refundidos el 4/11/2019

<i>Nº de boletín</i>	<i>Impulsores</i>	<i>Fecha</i>	<i>Resumen de su contenido</i>
7769-07	Aguiló (PS), Girardi (PPD), Harboe (PPD), Jiménez (PPD), León (DC), Rubilar (RN), Schilling (PS), Sepúlveda (PRI), Teillier (PC) y Velásquez (Ind)	7/7/11	Propone ampliar el alcance de los plebiscitos para temas de interés nacional, relacionados con derechos fundamentales, pudiendo ser convocados por el Presidente de la República, las dos quintas partes de la Cámara de Diputados o el Senado, o bien, las firmas de ciudadanos.
7792-07	Aguiló (PS), Andrade (PS), Auth (PPD), Cornejo (DC), De Urresti (PS), Díaz (PS), Espinosa (PR), Schilling (PS), Sepúlveda (PRI) y Teillier (PC)	18/7/11	Propone abrir la posibilidad de una reforma total a la constitución, en ejercicio del poder constituyente originario por parte de una Asamblea Constituyente, la cual, como requisito habilitante debe ser convocada mediante la dictación de una ley, iniciada por moción parlamentaria o la iniciativa de ciudadanos, que deberá ser aprobada con quórum calificado y ratificada por la ciudadanía por plebiscito
10014-07	Cariola (PC), Fernández (PS), Fuentes (DC), Girardi (PPD), Hernando (PR), Jackson (RD), Provoste (DC), Rivas (Ind), Soto (PS) y Vallejo (PC)	21/4/15	Se establece la facultad del Presidente de la República para convocar a plebiscito en los casos que corresponda, con el acuerdo del Congreso Nacional, conforme lo establecen la Constitución y las leyes.
10193-07	Andrade (PS), Ceroni (PPD) y Schilling (PS)	11/6/15	Consiste en un nuevo texto constitucional que, en materia de plebiscitos, lo abre a la iniciativa del Ejecutivo.
11173-07	Min. Segpres, Min. Segob, Min. Interior y Min. Hacienda	4/4/17	Busca convocar a una Convención Constitucional para la elaboración de una propuesta de Nueva Constitución, la que será plebiscitada con voto obligatorio.
12630-07	Boric (CS), Díaz (PS), Hirsch (PH), Jackson (RD), Mirosevic (PL) Mulet (FRVS), Parra (PPD), Sepúlveda (PR), Soto (PPD) y Vallejo (PC)	14/5/19	Le entrega al Congreso la atribución de convocar a un plebiscito de carácter nacional, cuyo objeto exclusivo sea consultar a la ciudadanía sobre la necesidad de una nueva constitución. Que en caso de ser aprobado contempla la convocatoria a un segundo plebiscito para definir el órgano encargado de elaborar el nuevo texto: Comisión Bicameral, Convención Mixta o Asamblea Constituyente.
13950-07	Carvajal (PPD), Celis (PPD), González (PPD), Jiménez (PPD), Marzán (PPD),	28/10/19	Habilita al Presidente de la República o al Congreso Nacional, por acuerdo de la mayoría de sus integrantes en ejercicio, a convocar a un plebiscito a la ciudadanía a fin

<i>Nº de boletín</i>	<i>Impulsores</i>	<i>Fecha</i>	<i>Resumen de su contenido</i>
	Parra (PPD) y Soto (PPD)		de que se pronuncie acerca de la necesidad de iniciar un proceso constituyente.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de: <https://www.camara.cl/>

## **b) Primer trámite constitucional**

### **i. Discusión en Comisión**

La tercera semana de diciembre de 2019 fue el momento clave en la tramitación legislativa de la propuesta de reforma constitucional entregada por la Comisión Técnica quince días atrás, la cual se encausó dentro de la discusión refundida anteriormente.

Estos trámites se desarrollaron con celeridad, debido a que se le impuso la discusión inmediata (mensaje 813-367), lo que se motivó en el ambiente de protestas y en que la ley debía ser promulgada a más tardar a finales de diciembre, para que el plebiscito nacional pudiese celebrarse en la fecha acordada.

El día lunes 16 de diciembre, luego de una extensa ronda de audiencias públicas, donde se recibió a miembros de la Comisión Técnica, representantes de la sociedad civil y un importante número de académicos, se votó en la Comisión de Constitución, legislación, justicia y reglamento, la propuesta de reforma constitucional.

Esta Comisión estaba siendo presidida por el diputado Walker y contaba con la participación de los y las siguientes parlamentarios: Jorge Alessandri V. (UDI) (que luego fue reemplazado por Andrés Molina M. de Evópoli), Boric, Cruz-Coke, Coloma, Díaz, Fuenzalida, Gutiérrez, Hirsch, Núñez, Schalper, Saffirio y Soto.

La discusión de la comisión se dividió en dos partes. En un primer momento se trató cada artículo en particular de la reforma al Capítulo XV y luego se discutieron normas transitorias que apuntaban a introducir reformas constitucionales respecto de paridad de género, escaños reservados para pueblos originarios y mejorar la elegibilidad de candidaturas independientes.

En la primera parte, casi todos los artículos fueron aprobados (con 11 votos a favor y 2 en contra de los diputados Hirsch y Gutiérrez), tal como fueron presentados por la Comisión Técnica, salvo las siguientes 3 excepciones:

- Artículo 133 respecto del quórum de dos tercios.

La propuesta de la Comisión separaba en dos incisos la aplicación de esta norma, refiriéndose en el tercero a la aprobación del reglamento y en el cuarto a la aprobación de las normas constitucionales.

Esta redacción inicial fue rechazada por diputados de oposición debido a que, a su entender, dejaba abierta la puerta para la interpretación de la ratificación final. Entonces, se acordó volver a la literalidad del Acuerdo por la Paz<sup>37</sup>.

- Artículo 135 inciso final.

En esta ocasión, la discusión se dio a partir de la indicación de los diputados Boric y Díaz respecto a sustituir la frase “El texto de la Nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, *su* régimen democrático” por “El texto de la Nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, *el* régimen democrático”, la cual buscaba evitar que se interpretara como que la Convención debía respetar el régimen político existente.

Esta indicación fue rechazada por los representantes de centroderecha, provocando el voto abstención de los parlamentarios impulsores de la modificación, aprobándose con solo 9 votos a favor.

- Artículo 141 inciso primero

En este ítem se modificó lo propuesto por la Comisión respecto de la reasignación de escaños por distritos, en función de la actualización de los datos demográficos.

Se argumentó que esto ya había quedado zanjado en la negociación del Acuerdo, pero que no fue comunicado a la Comisión. Además, diputados de oposición señalaron que la aplicación de esta disposición beneficiaría a Chile Vamos.

Concluida la discusión y aprobación de la reforma constitucional, se pasó a la discusión de dos mociones de artículos constitucionales transitorios. Cabe señalar, que, al ser modificaciones a artículos transitorios requieren para su aprobación del

---

<sup>37</sup> Cabe señalar que en su argumentación los diputados de oposición Boric y Díaz señalaron que a su entender con la transcripción del acuerdo quedaba zanjado que el quórum de dos tercios se exigía para la aprobación norma por norma, quedando vedada la ratificación final. Mientras que el diputado del oficialismo Schalper sostuvo lo contrario.

Una visión más cercana al espíritu de lo trabajado por la Comisión y durante las negociaciones del Acuerdo, fueron la de los diputados Cruz-Coke y Saffirio, quienes señalaron que con la redacción final se le entregaba a la Convención en su discusión reglamentaria la resolución de este asunto.

quórum de tres quintos y no de dos tercios, como lo es para las reformas del capítulo XV<sup>38</sup>.

La primera propuesta fue sobre la asignación paritaria de escaños, la cual surgió como una iniciativa transversal de diputadas desde Renovación Nacional hasta el Frente Amplio.

Esta fue explicada por la presidenta de la Asociación Chilena de Ciencias Sociales, Carolina Garrido, quien señaló que constaba de una doble estrategia: un equilibrio en la representación de las candidaturas, donde las listas de partidos políticos deben contemplar la misma cantidad de hombres que de mujeres, quienes deberán ordenarse en la papeleta encabezadas por una mujer y luego alternando hombre-mujer; y una asignación de escaños paritaria total en los distritos con curules pares y en los impares, con una diferencia de uno en favor de cualquier género. Esto se lograría con una corrección final donde en caso de existir una desproporción de un género, se dejaría afuera a la persona electa menos votada del género sobrerrepresentado, en favor de la candidatura no electa más votada del género contrario dentro de la misma lista.

En la argumentación, representantes del oficialismo rechazaron esta idea señalando que escapaba a lo negociado el 15 de noviembre (que debía ser aprobado como un bloque), que atentaba contra la igualdad en el voto y la representatividad. Mientras que, en la oposición, se señaló que esta modificación buscaba saldar una discriminación histórica en contra de las condiciones de competencia del género femenino y que no se estaba contrariando el Acuerdo, sino que estaba siendo complementado y fortalecido.

La votación contó con los votos a favor de: Boric, Díaz, Gutiérrez, Hirsch, Saffirio Soto y Walker, en contra de Coloma y las abstenciones de Molina y Schalper.

La segunda moción fue impulsada por el diputado del Frente Amplio Miguel Crispí S. Daba cuenta de dos materias: mejorar las condiciones de elegibilidad de candidaturas independientes y otorgar escaños reservados a pueblos indígenas.

Respecto a independientes, la propuesta permitía que agrupaciones de personas sin militancia en partidos políticos conformen listas electorales por distrito, las cuales competirían en las mismas condiciones que las listas de partidos. Conjuntamente, se disminuiría la cantidad requerida de patrocinios de ciudadanos de los electores del mismo distrito en la elección anterior de diputados para presentar candidaturas individuales de 0,5% al 0,4% y 1,5% para las listas.

---

<sup>38</sup> En las comisiones se aprueba por mayoría

En la discusión la oposición mencionó el descrédito y la falta de credibilidad con la que cargan los partidos políticos, volviendo deseable la irrupción de nuevas fuerzas. Simultáneamente se llamó a los partidos del oficialismo a no priorizar la estabilidad del cálculo electoral propio, en pos de lograr un proceso lo más representativo y diverso posible.

Desde la vereda opuesta, el oficialismo señaló que la barrera de entrada seguía siendo alta, por lo que se estaría generando una falsa expectativa. Asimismo, se reiteró el argumento sobre lo acordado el 15 de noviembre, aprobar las reformas como un todo. Por ende, no correspondía introducir, mediante resquicios otras materias. Los consideraba resquicios debido a que, por su contenido, debían incluirse en el capítulo XV y no como artículos transitorios.

Sobre pueblos indígenas, se contemplan 22 escaños asegurados en la Convención Mixta y 19 en la Convención Constitucional para los pueblos: Atacameño (1), Colla (1), Aimara (2), Kawashkar (1), Diaguita (1), Rapa Nui (1), Quechua (1), Mapuche (13 en la Convención Mixta y 10 en la Convención Constitucional) y Yagán (1). Estos serán elegidos por un solo distrito electoral nacional, pudiendo ser candidatos las personas con calidad de ciudadanos que se encuentren inscritos en una comunidad indígena reconocida o contar con un certificado de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. El padrón electoral para esta elección deberá ser elaborado en forma especial por la Conadi.

Durante el debate de este tema, desde la oposición, se señaló que se intentaba saldar una deuda histórica del Estado de Chile con sus pueblos originarios. En particular se defendió la idea que los escaños se definieran en función de la población indígena expresada en el último Censo, tomando en consideración la proporción de identificación de cada pueblo, lo cual implica aceptar una eventual sobrerrepresentación, lo que se justifica a partir de tener en consideración que el Estado de Chile exterminó a buena parte de la población de estos pueblos.

Por su parte, el diputado Molina de Evópoli sostuvo que este tema al ser sumamente sensible y relevante debía ser analizado con calma, no viendo como necesario aprobar todo en un mismo momento. Además, se señaló que era preferible la confección de un padrón ad hoc, donde las personas de pueblos originarios se inscriban y a partir de este calcular el número de escaños, apuntando a una fiel representatividad.

Coincidiendo en el rechazo a la propuesta, pero con otros argumentos, el diputado Schalper señaló que establecer cupos determinados para un grupo en particular, sea cual sea, vulnera la igualdad ante la ley.

La votación conjunta contó con el voto a favor de los diputados: Boric, Díaz, Gutiérrez, Hirsch, Saffirio y Walker, en contra solo Coloma y las abstenciones de: Molina y Schalper.

Antes de terminar la sesión, el presidente de la Comisión expuso que, a partir de un estudio profundo del tema, le asiste la convicción de que al ser esta una elección excepcional, resulta pertinente que estas disposiciones complementarias se incorporen en artículos transitorios y que, habiendo consultado a expertos, sostiene que no existen inconvenientes con que se les exija el quórum de tres quintos.

## ii. Discusión en Sala

Dos días más tarde, se discutió esta iniciativa en la Sala de la Cámara Baja. Viene al caso señalar que esta discusión se desarrolló en un clima sumamente convulso, donde el Presidente de la Cámara tuvo que llamar al orden en reiteradas ocasiones, y con un público en las gradas a ratos efervescente.

A modo general, se logró evidenciar dos bandos en la discusión, por una parte, quienes acogen el acuerdo y por otra quienes lo rechazan. A su vez, dentro de ambos sectores se logran percibir importantes diferencias.

Entre quienes lo acogen, en su mayoría representantes de los partidos que firmaron el acuerdo, están por una parte quienes lo ven como un avance significativo, pero no suficiente para tener un proceso constituyente adecuado, según sus cánones, planteando abiertamente que este contiene vacíos en cuanto a la legitimidad y representatividad del futuro órgano constituyente, los cuales deben ser complementados con los artículos transitorios propuestos. En este grupo conviven parlamentarios y parlamentarias de centroderecha, centroizquierda e izquierda.

Por otra parte, están quienes reconocen que no están de acuerdo con la elaboración de una nueva Constitución, anticipando que apoyarán la opción “Rechazo” en el plebiscito de entrada, pero que entienden como un hecho político necesario para reducir los niveles de manifestación violenta que se estaban produciendo. Este sector, a su vez, señala que solamente se comprometieron a los 12 puntos firmados aquella noche, no estando disponibles para ir más allá en ninguna área. Aquí se encuentran algunos representantes de RN, la UDI y Evópoli.

En contrapartida a lo anterior, se encuentran quienes repudian el acuerdo antes señalado. Estos se dividen, también en dos tendencias fácilmente diferenciables. Están quienes repudian la forma en que se gestó el Acuerdo, puntualizando que

se dejó al margen a la ciudadanía movilizada, catalogándolo como una “cocina política”. Complementan esta crítica señalando que el texto de reforma constitucional propuesto por la Comisión Técnica incluye demasiadas limitaciones al poder constituyente, calificándolo como “derivado” y no “originario”, señalando que no sería una auténtica Asamblea Constituyente; esto, principalmente en función del quórum de dos tercios para alcanzar acuerdos en la convención y el límite que se le impuso respecto de no contradecir tratados internacionales firmados y ratificados por Chile. No obstante, apoyan la inclusión de los tres artículos transitorios. En esta porción se encuentran el Partido Comunista, la Federación Regionalista Verde y partidos escindidos del Frente Amplio.

En contrapeso, se encuentra el diputado Ignacio Urrutia del Partido Republicano que, si bien coincide en rehuir del proyecto, lo fundamenta en motivos diametralmente opuestos. Su crítica se centra en que este acuerdo político es fruto de una violencia subversiva de proporciones nunca antes vistas, frente a la cual el Gobierno de Chile y el oficialismo no debieron haber cedido políticamente, entregando la Constitución, que cataloga como una pieza fundamental para el desarrollo de Chile en las últimas décadas, sino que, lo que correspondía, era imponer el orden público. Asimismo, rechaza cualquier otro tema relacionado.

Concluidas las casi 7 horas y media de debate, se votó en un primer momento la reforma constitucional del capítulo XV, contando con 127 votos a favor, 18 en contra y 5 abstenciones<sup>39</sup>, cumpliendo con creces las 103 afirmativas requeridas. Votaron a favor, los diputados independientes Garín y Saffirio y las bancadas casi completas de los partidos firmantes del Acuerdo por la Paz, salvo las diputadas Maite Orsini P. (RD) y Catalina Del Real M. (RN) que se abstuvieron junto con 3 representantes de Convergencia Social (Frente Amplio) y rechazaron los parlamentarios de los partidos: Comunista (9), Humanista (3), Ecologista Verde (1), Republicano (1) y la Federación Regionalista Verde Social (4). Con esto, pasó al segundo trámite constitucional.

En la votación en particular de cada artículo, a grandes rasgos, se mantuvo la misma distribución de la votación en general, salvo por las diputadas Orsini y Del Real que votaron a favor de cada uno de ellos y respecto del artículo 130 (del plebiscito nacional), que solo tuvo en contra los votos de los diputados Hirsch y Urrutia.

Respecto a las disposiciones transitorias votadas en conjunto, estas fueron rechazadas, ya que se requerían 93 votos favorables y solo se registraron 80

---

<sup>39</sup> No votaron: Jenny Álvarez (PS), Sandra Amar (UDI), Aracely Leuquén (RN), Fernando Meza (PR) y Pedro Velásquez (Independiente - FRVS)

votos a favor, 62 en contra y 7 abstenciones. Votó a favor toda la oposición, se abstuvieron los representantes de Evópoli, junto con la diputada Sabat (RN) y votaron en contra las bancadas de Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente.

### **c) Segundo trámite constitucional**

Al día siguiente sesionó el pleno del Senado para continuar la tramitación de este asunto. Cabe señalar que, a partir de lo aprobado la noche anterior en la Comisión de Constitución del Senado, se repusieron a la discusión las disposiciones transitorias rechazadas por la Cámara de origen.

Viene al caso mencionar que las discusiones en esta corporación se desarrollaron de una forma mucho más pausada, donde las palabras tenían un tiempo máximo de 6 minutos (2 más que en la otra sede), y con mucho mejor clima que en la Cámara Baja.

En el transcurso de la discusión se nota una regularidad en los argumentos expuestos por senadores y senadoras de partidos opositores al Gobierno. Estos recalcaron la necesidad de un texto constitucional que deje atrás el origen ilegítimo y espurio de la Carta Fundamental vigente, para que sea reemplazada por una que represente la diversidad del país. Conjuntamente, se repite una valoración positiva del Acuerdo alcanzado, concibiéndolo como una forma de responder al clamor ciudadano expresado en las calles.

Respecto a las disposiciones transitorias, al igual que en la discusión en Comisión de la Cámara Baja, este sector planteó que se trata de una serie de adecuaciones necesarias para saldar deudas históricas de segregación con nuestros pueblos originarios y con las mujeres. Mientras que, en el caso del mejoramiento de las condiciones de competencia de las candidaturas independientes, se defiende su incorporación señalando que esto implicaría una contribución significativa para que el órgano constituyente represente la diversidad de Chile.

Desde la posición política opuesta, se realzaron los avances que ha tenido el país durante la vigencia de la Constitución de 1980, asimismo señalaron que urgencias sociales demandadas por los manifestantes no se resolverán con un proceso constituyente. No obstante, reconocen que el Acuerdo por la Paz Social, fue un hito ineludible para reducir el nivel de conflictividad social.

En cuanto a las disposiciones transitorias, sostuvieron que estas excedían flagrantemente lo acordado el 15 de noviembre, alterándolo en su esencia, que ya había implicado un sacrificio enorme para su sector. Además, señalaron que implicaban una vulneración a la igualdad del voto y el mérito. Por ende, estaban



resueltos a rechazar las tres disposiciones, sin embargo, también señalaron que, más adelante, estarían disponibles para debatir con la debida pausa estas materias.

Por otra parte, resaltan las alocuciones de tres senadores, que se alejaron de las visiones predominantes de sus respectivos sectores:

- Alejandro Guillier A.: sostuvo que, al ser esta una discusión clave para la historia del país, no podían pasarse por alto aspectos fundamentales, en virtud de lo cual afirmó que la propuesta de reforma constitucional padece de vacíos muy relevantes, en particular respecto de la inclusión de los sectores protagonistas de las movilizaciones en el proceso constituyente, abogando porque este no sea cooptado por quienes ya ostentan posiciones de poder. A partir de lo anterior, se formó la convicción que era preferible esperar a que se incorporara el contenido de las disposiciones transitorias en el articulado permanente, ya que si se decidía votar todo ese mismo día el optaría por oponerse.
- Kenneth Pugh O.: señaló que, no consideraba conveniente iniciar un proceso constituyente nacido en aquel convulsionado contexto, en cambio instó a que realizaran inmediatamente las reformas constitucionales necesarias para mejorar nuestra institucionalidad.
- Alejandro Navarro B.: este senador reparó en las numerosas limitaciones que contempla esta propuesta, en especial el quórum de dos tercios, a partir de las cuales se configuraría un engaño a las reivindicaciones del pueblo, por lo que no le cabe más que rechazarlo.

Luego de poco más de cinco horas de debate se produjo la votación donde la reforma constitucional al capítulo XV fue votada favorablemente por 38 senadores y senadoras y, en contra por los tres senadores antes nombrados<sup>40</sup>, quedando aprobada sin modificaciones.

Respecto a las disposiciones transitorias, estas fueron apoyadas con 23 votos (todos de oposición) y rechazadas por 14 (todos del oficialismo)<sup>41</sup>. Con esto se tuvo por rechazada al no alcanzar los 26 votos, equivalentes a tres quintos.

En marzo del año siguiente, las respectivas leyes complementarias se discutieron por separado. Donde la paridad de género e independientes fueron aprobados (mediante la ley 21.216) en forma conjunta, en términos muy similares a los

---

<sup>40</sup> No votaron: Francisco Huenchumilla (DC) y Manuel José Ossandón (RN)

<sup>41</sup> No votaron: Carmen Aravena (Independiente-RN), Francisco Chahuán (RN), José García Ruminot (RN), Francisco Huenchumilla (DC), Manuel José Ossandón (RN) y Jacqueline Van Rysselberghe (UDI)

planteados originalmente, incorporando estas materias como artículos constitucionales transitorios vigésimo noveno y trigésimo.

En cuanto a los escaños reservados para pueblos indígenas, esto se incorporó en diciembre del 2020, a través de la ley 21.298, que adhirió los artículos transitorios cuadragésimo tercero al cuadragésimo séptimo. Esto fue aprobado con importantes diferencias respecto de lo propuesto originalmente por el diputado Crispi, ya que los 17 escaños quedaron dentro de los 155 (restando un cupo en los distritos más grandes), además, se establecieron distritos electorales regionales para esta elección.

Viene al caso señalar que, en la ley antes señalada, se añadió la obligación de que las listas de partidos o pactos electorales debían contar con el mínimo de un 5% para personas en situación de discapacidad.

Finalmente, el día 23 de diciembre el Presidente de la República Sebastián Piñera Echeñique, promulgó la ley en cuestión (21.200).

B. Análisis crítico de la discusión parlamentaria de la Ley N° 21.200:

**a) Contexto**

Centrando el análisis en el ambiente en el que se desarrolló el debate, en particular en la Cámara Baja, donde incluso en un momento, cerca de la votación final esta debió posponerse, debido a que ingresaron, sin autorización, al hemiciclo un grupo de manifestantes (Libertad y Desarrollo, 2019, pág. 8).

El proceso de reforma constitucional chileno es una patente muestra de la “Paradoja de Elster”, la cual sostiene que el ambiente que vuelve necesario un momento constituyente es el mismo que conspira contra su resultado.

No obstante, aquello, la discusión logró llegar a puerto, siendo aprobadas en ese mismo momento el grueso de las disposiciones base del proceso constituyente, mientras que las reformas complementarias tuvieron que esperar algunos meses, pero igualmente, con esta tramitación, quedaron fuertemente instaladas en el debate parlamentario.

Tomando en consideración lo anterior viene al caso destacar los papeles que desempeñaron, desde la Cámara Baja, el Presidente de la Comisión de Constitución Matías Walker P. y el líder de la corporación, Iván Flores G. Además de, sus pares desde la otra sede legislativa, Felipe Harboe B. como Presidente de la Comisión respectiva y Jaime Quintana L. cabeza del Senado; quienes contaron con la capacidad para aunar las distintas posturas y encausar con éxito el debate.

## **b) Desempeño del Partido Comunista**

Se considera pertinente analizar la participación del Partido Comunista de Chile durante estas discusiones, la cual consistió, en resumidas cuentas, en un rechazo frontal a lo acordado en la madrugada del 15 de noviembre, argumentando que se había negociado a espaldas de la ciudadanía. Lo cual pareciera ser contradictorio con sus recientes posturas políticas, además de contener demasiados límites al poder constituyente, tales como el quórum y el respeto a los Tratados Internacionales.

Cabe recordar que la candidata presidencial del PC Gladys Marín, en su campaña presidencial del año 1999, fue la primera en incluir en su programa la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Además, en las dos elecciones presidenciales anteriores, el PC respaldó candidaturas (Nueva Mayoría, 2013, pág. 30) y (Guillier Álvarez, 2017, pág. 49) en cuyos programas se mencionaba la intención de impulsar procesos constituyentes que dejaban abierto el mecanismo entre una Asamblea Constituyente, un Congreso Constituyente o una fórmula mixta.

Entonces, se afirma que el partido en cuestión en los últimos años había relegado la demanda por una Asamblea Constituyente, formulando propuestas un tanto ambiguas al respecto.

Conjuntamente, se repara en que 4 de las 6 mociones parlamentarias que fueron refundidas el 4 de noviembre en la Comisión de Constitución, contaron con el patrocinio de representantes del PC. Estas iniciativas tenían como ideas matrices el plebiscito nacional y un proceso constituyente, conceptos que fueron recogidos por la ley 21.200.

Asimismo, resulta atingente traer a colación que, solo dos años antes del estallido social, el PC respaldó abiertamente la Asamblea Nacional Constituyente (2017), convocada por el gobierno de Nicolás Maduro, la cual fue catalogada como una salida democrática a sus problemas políticos. Cabe señalar que esta convocatoria fue realizada verticalmente por el Ejecutivo, en cuanto no estaba entre sus promesas de campaña, ni contó con un plebiscito de entrada que consultara a la ciudadanía sobre el inicio del proceso.

Es más, muchos de los aspectos que consideraron como mínimos imprescindibles o falencias insalvables del Acuerdo por la Paz, que estuvieron presentes en su proyecto de ley (boletín 13.100-07) tales como: paridad, plebiscitos con voto obligatorio, mejores condiciones para candidaturas independientes, participación relevante de los pueblos originarios, constituyentes electos por sorteo, entre otros, no formaban parte del proceso constituyente venezolano.

Por último, respecto a la manera en que se gestó el Acuerdo, esta también fue fuertemente criticada por los y las comunistas, sosteniendo, en palabras del economista Manuel Riesco, que el único escenario en que el Acuerdo alcanzado desde la institucionalidad tuviera legitimidad, consistía en que sus impulsores, lo renegociaran con la agrupación Unidad Social y su respectivo Comité de Huelga (CENDA Chile, 2019).

Con esto se deja ver una visión de la democracia con tintes corporativistas, donde determinados grupos tienen derechos políticos propios e inalienables, considerándolos como permanentes representantes del sentir del pueblo. Respecto de esto, cabe reiterar el magro resultado electoral obtenido por la gran mayoría de los y las dirigentes de Unidad Social en las siguientes elecciones.

En suma, se afirma que resulta sorprendente la actuación del Partido Comunista en cuanto pasaron de no tener este tema entre sus puntos mínimos para converger en una candidatura presidencial, presentar proyectos de ley sumamente amplios y respaldar un proceso constituyente como el venezolano, no aceptar ningún punto medio, tildando a la negociación televisada entre parlamentarios democráticamente electos como una “cocina” (2019) y que estaba “muy alejado de lo que deseaba el pueblo” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2020, págs. 318-319), todo esto en base a un concepto de Asamblea Constituyente carente de respaldo doctrinario.

Se considera que el PC optó por un camino testimonial, a partir del cual buscó distanciarse a toda costa del resto de los partidos, presentando junto con la FRVS una moción de reforma constitucional con ninguna viabilidad de ser aceptada por el resto de las bancadas parlamentarias, esto en la medida que no contemplaban limitaciones al poder constituyente.

### **c) Rol del oficialismo**

Como se señaló en capítulos anteriores resulta notable tomar en cuenta que partidos de una coalición de gobierno que se opuso tajante y sistemáticamente a una nueva constitución, hayan suscrito el Acuerdo del 15 de noviembre.

Desde ahí, se afirma que existía algún grado de disonancia cognitiva, en la medida que estaban firmando un Acuerdo con el que, en el fondo, valga la redundancia, no estaban de acuerdo, sino que solo lo veían como un medio para evitar un daño mayor.

Por lo mismo, es que los dos principales partidos políticos del sector durante la segunda semana de enero del año 2020, a menos de un mes de haber aprobado la ley 21.200, hicieron pública su posición a favor de la opción rechazo en el plebiscito de entrada.

En el caso de Renovación Nacional esto se manifestó a través de comunicaciones públicas de casi dos terceras partes de su bancada de diputados y diputadas (Diario Uchile, 2020), y de ocho de sus nueve representantes en el Senado (Medrano, 2020). Mientras que, en el caso de la Unión Demócrata Independiente, se expresó mediante una votación de su Consejo General, que formuló una amplia mayoría en favor de la opción rechazo (Cooperativa.cl, 2020).

Una muestra aún más elocuente de lo anterior fue la intervención del senador de la región de Los Lagos e histórico rostro del sector, Iván Moreira B. en el debate parlamentario en sala:

Señora Presidenta, la verdad es que, para mí, por lo menos, resulta angustiante votar a favor en este caso, luego de un acuerdo político. Y es angustiante porque el futuro de nuestro país se encuentra en las manos de quienes vamos a tomar decisiones, y, lamentablemente, nosotros no tenemos las mayorías necesarias...

Pero en ese contexto, la UDI se vio obligada a un sacrificio homérico. Puesta en una disyuntiva entre la crisis y la violencia, formó parte de un acuerdo necesario, creemos, y conveniente para Chile, para pacificar a la ciudadanía, supuestamente...

Votaré "sí" con dolor a este proyecto. Pero votaré "no" con convicción respecto de las otras indicaciones, y votaré "no" en el plebiscito de abril porque creo que es lo mejor para Chile (Biblioteca del Congreso Nacional, 2020, págs. 435-436)

Conjuntamente, se vislumbra otra actuación del oficialismo digna de análisis. Resulta que al día siguiente de la votación en Sala de la Cámara Baja, se volvió a poner en tabla la discusión por la disposición constitucional transitoria de los temas de paridad e independientes, la cual fue aprobada casi por la totalidad de los y las parlamentarios presentes (el único voto en contra fue del diputado de RN Leonidas Romero S.).

Se intuye entonces, que la razón del rechazo de estas iniciativas el día anterior, responde a lo primero que se señala en este apartado, a una posición que también guarda el carácter de testimonial, de no querer aparecer ante la opinión pública cediendo en todas sus posiciones en un mismo momento.

#### **d) Paridad de género en la integración de la Convención**

Tanto el criterio de la paridad de género, como los escaños reservados para pueblos originarios y las facilidades para candidaturas independientes, no formaron parte del Acuerdo por la Paz. Estas innovaciones si formaron parte de la discusión legislativa que constitucionalizaba dicho acuerdo. Y, aun cuando no fueron admitidos en ese momento, en este debate parlamentario se delimitó en buena medida lo que más adelante se aprobaría.

Se debe mencionar que las tres instituciones conllevan innovaciones únicas en nuestra historia. No obstante, tanto los escaños reservados para pueblos originarios, como las condiciones especiales de competencia electoral para organizaciones sociales (distintas a los partidos políticos), han tenido cabida a nivel comparado. Sin embargo, la paridad de género incorporó un sello único a nivel mundial a nuestro proceso constituyente.

Desde mediados de la década de los dos mil en la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Interparlamentaria y la OCDE, a partir del diagnóstico de que: *“las mujeres siguen teniendo un ‘techo político de cristal’ en el Poder Legislativo y Ejecutivo, y siguen estando insuficientemente representadas en los cargos judiciales de nivel superior”* (OCDE, 2014, pág. 25), se empezó a gestar un acuerdo respecto de la necesidad de implementar políticas públicas que fomenten la participación de mujeres en cargos de representación política.

Chile no se encuentra al margen de la situación identificada en este diagnóstico. Tomando los datos que entrega el informe Auditoría a la Democracia del PNUD (2014, págs. 239-240) para el año 2013, el porcentaje de escaños parlamentarios ocupados por mujeres en nuestro país alcanzaba apenas un 14%, muy por debajo del 42% de los países nórdicos, del 24% en América y el 21% de promedio mundial. Asimismo, a nivel municipal, el porcentaje de alcaldesas alcanzaba tan solo un 12%, estando estancado en esa cifra desde el año 2000.

Legislaciones en favor de corregir estas inequidades se fueron implementando en múltiples latitudes, llegando a 120 países en 2015, destacando experiencias muy cercanas como: México, Ecuador, Costa Rica, Bolivia y España. En aquel año, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet J. nuestro país se sumó a estas recomendaciones mediante la promulgación de la Ley N° 20.840 o “ley de cuotas”.

Esta consistió en una reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios. Esta estableció entre otras cuestiones, que en las listas de candidaturas parlamentarias de las coaliciones, no podrán estar constituidas en más de un sesenta por ciento por candidatos o candidatas de un género. Asimismo, se incorporó una serie de incentivos económicos para que los partidos políticos apoyaran con fuerza a sus candidatas. En efecto, en las cuatro elecciones parlamentarias siguientes a la promulgación de la referida ley, por cada mujer electa se le entregará 500 UF al partido que la apoye y se estableció que las candidatas tendrán un reembolso adicional de gastos electorales de 0,01 UF por voto.

Este sistema de “cuotas a la entrada”, fue puesto por primera vez en práctica en la elección parlamentaria del 2017, donde en la Cámara Baja se pasó de 15,8% de mujeres electas a un 22,6%, mientras que en el senado se pasó de 15,7% a 23,2%, promediando un aumento de 7% aproximadamente. Esto constituye un considerable aumento respecto de la tendencia histórica desde 1989, que promediaba tan solo un 1,6% de avance en este ítem (Dazarola Leichtle, 2018).

No obstante este logro, realizando un análisis en detalle se evidencia la persistencia de las dificultades que aquejan a las mujeres en su desarrollo político. Esto se refleja en que los partidos posicionan a las candidatas en lugares más bajos dentro de la papeleta y en los menores aportes partidarios para sus candidaturas mujeres, en comparación con las masculinas (Galeno, Gallego, & González, 2019).

Conjuntamente, debido a que esta exigencia de cuotas se establece a nivel nacional y no por distrito, esto implicó en la práctica que varios partidos incluyeran candidaturas como meras “acompañantes” y en circunscripciones electorales donde tenían pocas posibilidades de conseguir un cupo (Arce-Riffo, 2021).

La fuerza de esta corriente tendiente a favorecer una mayor participación femenina, se puede ilustrar con el caso del Colegio de Abogados de Chile, que en enero del 2019, en una votación casi unánime, decidió modificar sus estatutos, con la finalidad de que en sus elecciones internas, las listas deban contar con la misma cantidad de hombres, que de mujeres y además que deban resultar electas un máximo de sesenta por ciento de candidaturas de un género, esto sin alterar las correlaciones de preferencias electorales (Colegio de Abogados, 2019).

A principios de junio de aquel año se realizaron las elecciones en la referida entidad gremial, concretando un resultado sorprendente. De los nueve cargos a elegir, 5 mujeres salieron electas sin necesidad de ocupar los cupos especiales. Es más, en la práctica implicó que dos mujeres cedieran su cupo a hombres (Equipo EstadoDiario, 2019). Una posible interpretación a esto es que producto de esta nueva regulación, se creó un clima de apoyo y energía para con las candidatas.

Otro antecedente relevante, ocurrió a finales de mayo del 2019 en las elecciones internas del Partido Socialista, donde se empleó un novedoso sistema electoral, en el cual las listas estaban obligadas a llevar la misma cantidad de hombres que de mujeres y además cada elector debía votar por un hombre y por una mujer (Aninat, 2019).

Empero este mecanismo logró que la integración del Comité Central del PS estuviese compuesta por la misma cantidad de hombres que de mujeres, este proceso no estuvo exento de complicaciones. Por una parte, produjo graves problemas a la hora del conteo de los votos, retrasando en dos semanas la entrega de los resultados (El Mostrador, 2019). Por otra parte, al ser un mecanismo que rompía con el viejo adagio “una persona, un voto”, se produjo un déficit comunicacional y formativo hacia el electorado, que provocó un 15% de votos nulos (Partido Socialista de Chile, 2019).

Con estas experiencias en consideración y teniendo a la vista múltiples iniciativas a nivel comparado, es que a mediados de diciembre del 2019 la Red de Politólogas, que consiste en un proyecto que busca: “*promover, visibilizar y*

*potenciar el trabajo de las mujeres dedicadas a la Ciencia Política latinoamericanista”* (Red De Politólogas, s.f.), impulsó un fuerte lobby parlamentario para establecer sistema electoral de paridad de “entrada y salida”, el que a su vez contó con el apoyo de importantes organizaciones feministas como la Coordinadora Feminista 8M<sup>42</sup>, la Corporación Humanas<sup>43</sup> y Abofem<sup>44</sup>.

La propuesta de esta asociación de expertas tomaba como base la paridad de entrada, llevándola a un cincuenta por ciento de cada género, además de establecer que el orden de nombres en la papeleta debía seguir el patrón mujer-hombre-mujer-hombre.

El elemento novedoso, consistió en considerar la paridad en el resultado, tal como se hizo en el Colegio de Abogados, pero en vez de un máximo de sesenta por ciento de cada género, se fijó esta cifra en cincuenta por ciento. Con esto el resultado de la integración en la Convención sería de igual número de hombres, que de mujeres. Constituyendo un precedente único a nivel mundial en procesos constituyentes.

---

<sup>42</sup> Consiste en un espacio que articula, desde un horizonte feminista a múltiples y diversas organizaciones sociales, políticas e individualidades.

<sup>43</sup> Fundada en el año 2004 por un grupo de mujeres feministas, profesionales y defensoras de derechos humanos, con el fin de generar un espacio de acción, reflexión e incidencia en el desarrollo institucional del país de modo de aportar a la profundización de la democracia y a la inclusión de las mujeres.

<sup>44</sup> Consiste en una asociación de abogadas feministas, en Chile y Latinoamérica, que promovemos un enfoque feminista del derecho, tanto en su generación, a través de los procesos legislativos y su enseñanza, así como en su aplicación en las políticas públicas y en tribunales.



## Conclusiones

### A. Reflexiones generales

Una obra pertinente para el estudio del contexto y los antecedentes del proceso constituyente chileno es la escrita por el filósofo alemán Ralf Dahrendorf, a finales de la década de 1950, titulada “Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial”.

En este texto, se analizan los conflictos de clases como factores de cambio endógenos de las estructuras sociales, los cuales pueden ser procesados de tres maneras (Dahrendorf & De Los Ríos, 1979, págs. 256-259):

- a) Renovación total del personal que ocupa posiciones de autoridad
- b) Modificación parcial del personal que ocupa posiciones de autoridad
- c) Cambios en las estructuras sociales, mediante una extrema regulación del conflicto de clases

La primera alternativa supone un cambio revolucionario, que implica el riesgo del asentamiento de asociaciones altamente burocratizadas. La segunda es calificada como un fenómeno añejo, que requiere procedimientos de una exigua amplitud para ser eficaces.

Las primeras dos alternativas tienen en común que los cambios de personal no aseguran la incorporación de los nuevos intereses exigidos por el conflicto de clases, sino que sólo constituyen el aspecto formal o instrumental de la modificación de la institucionalidad y la normativa de la estructura social. En otras palabras, la reforma al *estatus quo*, ya que en las primeras dos hipótesis depende del actuar de las nuevas autoridades.

Finalmente, la tercera alternativa postula que el conflicto entre clases contrapuestas se traduzca en que las autoridades de turno, representativas de una de las partes en conflicto, incorporan los intereses del sector social opuesto; esto mediante un cambio estructural más lento que en las otras alternativas, pero más profundo y con mayor probabilidad de perdurar en el tiempo.

Se sostiene que, durante la Crisis Social de Octubre, se tuvieron a la vista las tres salidas planteadas por el filósofo alemán. Existieron quienes, desde la izquierda plantearon, que la única alternativa válida era la renuncia del gobierno. Asimismo, desde sectores nostálgicos de los gobiernos de la Concertación, algunos y algunas pidieron un gabinete de unidad nacional, que incluyera a los partidos que gobernaron desde 1990 hasta el 2010. Finalmente, se encontraron quienes abogaban por reformas políticas de envergadura.

Para ser honesto, se debe señalar que, en ciencias sociales, a diferencia de las ciencias naturales, no es posible hacer análisis empíricos con un contrafactual (trabajar con un grupo de control y uno de tratamiento), por ende, no se puede señalar con certeza que los caminos descartados hubiesen llevado a nuestro país a un mejor lugar.

Teniendo en consideración lo anterior, desde una perspectiva comparada a nivel regional, se puede sostener que el camino tomado fue el más adecuado. En diciembre del año 2001, en Argentina, se produjo un estallido social con varias características similares al que experimentó Chile, en cuanto a la envergadura y radicalidad de las propuestas, pero con la importante diferencia que, en el caso argentino, no se logró una salida institucional que implicara hacerse cargo de las reformas sociales exigidas, sino que terminó con la renuncia del gobierno de Fernando De La Rúa y una crisis y descrédito institucional incesante hasta la actualidad (Rebón & Ruiz Encina, 2020).

La segunda alternativa tampoco puede tomarse como el camino más adecuado, teniendo en consideración que, según los datos que arroja la Encuesta Nacional de Opinión Pública número 84, desarrollada por el CEP en diciembre del 2019, donde se muestra que ante la pregunta: “¿Cómo evaluaría usted la forma en que actuaron las personas o instituciones en respuesta a la crisis que comenzó en octubre 2019?”, la alternativa de que la oposición actuó bien más muy bien, solo alcanzó el 3% de las respuestas. Entonces, cuesta trabajo afirmar que partidos con un nivel de aprobación tan bajo, hubiesen ayudado a reconstruir el nivel de confianza, hacia un gobierno que también contaba con números sumamente negativos de aprobación (2020).

Por ende, se considera que el conflicto social que vivió nuestro país pudo tener un cauce institucional, gracias a la capacidad de reforma o “*rinnovazione*” (Maquiavelo, 1987) <sup>45</sup> expuesta por buena parte de nuestros representantes donde, por un lado, la centroderecha tuvo la capacidad política suficiente para entender la delicada situación que se vivía, en virtud de lo cual acogieron una demanda histórica de la oposición que siempre les había resultado ajena. Y, a su vez, la oposición tuvo la habilidad para identificar cuáles eran ser los aspectos puntuales en los que debían ceder y así generar un momento virtuoso, que permitiera entregarle una respuesta contundente a la enorme cantidad de ciudadanos y ciudadanas que se manifestaban pacíficamente pidiendo cambios profundos, basados en un malestar galopante que, tal como se señaló en el

---

<sup>45</sup> Entendida por Nicolás Maquiavelo como la virtud de quien gobierna, de adaptar el pacto político fundamental cuando este se corrompe, apuntando al renacimiento de los principios que le dieron origen a la república.

Capítulo II, surgió a partir del contraste que vivió Chile durante décadas, entre un aparente clima de estabilidad político-institucional y una lejanía y escepticismo creciente de la ciudadanía, ante la desigualdad existente.

La respuesta generada, entregada por el sistema político, en la que se lograron coordinar: el poder legislativo, el ejecutivo y destacados académicos y académicas, con sus imperfecciones, resulta aún más notable si se toma en consideración que jamás en nuestra historia patria, existió una convocatoria democrática a la elaboración de una nueva Carta Fundamental.

Lo anterior se afirma sin desconocer los monumentales costos que este proceso trajo aparejado, tantos los daños humanos de las personas que fueron víctimas de la represión policial y militar, como del perjuicio que produjeron las manifestaciones violentas.

Se desea que este camino trazado nos lleve al fortalecimiento del sistema político, que logre materializar las reformas estructurales necesarias para adaptarse a las múltiples necesidades pendientes de nuestro país y a los desafíos del futuro, pero que esto no impida conectar con la mejor tradición republicana de reforma constitucional gradual, interrumpida por el proceso constituyente autoritario de 1980 (Ossa Santa Cruz, 2020, pág. 89).

Apuntando a que se logre la difícil tarea de alcanzar un justo equilibrio entre, por un lado, la concreción de un acuerdo político que represente a las generaciones presentes y que, a su vez, sea lo suficientemente flexible para que las siguientes puedan reformarlo y sentirlo suyo y, por otro lado, conectar con la herencia histórica que permita proyectar la vigencia de los cimientos fundamentales, otorgando así estabilidad.

Condición necesaria para que se cumpla con el fortalecimiento del sistema político antes enunciado, es que este proceso se caracterice como lo que el académico español Gerardo Pisarello P. denomina “Proceso constituyente democratizador”, entendiéndolo como los que se asumen desde el pueblo, tendiendo a una redistribución del poder político y económico (2014, pág. 11), el cual exige que el nuevo marco jurídico creado, refleje un intercambio fluido de ideas y reivindicaciones, entre el órgano constituyente, la sociedad, los poderes constituidos y los transitorios (2014, pág. 173).

Estos procesos tienen la virtud de ser la única alternativa viable para solucionar graves problemas mundiales, provocados por la actual concentración de poder, tales como la: desigualdad, violencia y devastación ambiental (2014, pág. 20).

## B. Legado del proceso constituyente impulsado por el segundo gobierno de Michelle Bachelet

Una de las pretensiones del presente estudio, radica en analizar los antecedentes del proceso constituyente en curso, entre los cuales se encuentran una serie de intentos reformistas, que buscaron dotar de legitimidad a la Carta Fundamental. Se afirma que ninguno de estos esfuerzos logró cumplir esta meta, por ello la candidata presidencial y futura presidenta Michelle Bachelet decidió en 2013 impulsar un proceso constituyente, que buscaba producir una Nueva Constitución. Se estima que esto constituyó una influencia fundamental para el proceso en curso.

Desde una primera mirada, se puede observar importantes similitudes entre el proyecto de reforma constitucional propuesto por mensaje en abril del 2017, sobre la creación de un mecanismo de elaboración de una Nueva Constitución, como también el proyecto de una nueva Constitución, enviado a principios de marzo del 2018, en comparación con la regulación del proceso constituyente expresada en la Ley 21.200, y el proceso actual.

Las tres iniciativas señalan que, con el voto conforme de dos tercios de ambas Cámaras (lo mismo que se requirió para la aprobación del articulado permanente de la Ley 21.200), se podrá convocar a una Convención Constitucional, la cual deberá alcanzar acuerdos por un quórum de dos tercios en al menos sus materias relevantes para elaborar un proyecto de Nueva Constitución, que será plebiscitado con voto obligatorio.

Al comienzo de este texto se mencionó a la “Paradoja de Elster”, como la teoría que explica que los momentos constituyentes suelen darse en condiciones que dificultan su adecuada ejecución y que, cuando están las condiciones para dar este debate, las dirigencias políticas tienen a ser reacias de su encargo. Una muestra elocuente es la posición que ha tomado la UDI, partido que es el más claro defensor de la Constitución de 1980. En el proceso constituyente realizado durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, que se llevó a cabo en un clima social y económico indudablemente más calmo que el actual, la UDI optó por desacreditarlo y no participar activamente. Tres años más tarde, estallido social mediante, esta misma tienda política planteó utilizar como base para el tema constituyente el propuesto por el proceso antes citado (Reyes, 2020).

Incluso fueron más allá, luego del triunfo de la opción Apruebo en el plebiscito de Octubre del 2020, Libertad y Desarrollo un centro de pensamiento encabezado por una relevante dirigente del sector, en su documento oficial de propuesta constitucional “Documento con control de cambios” menciona más de 30 aspectos en los que coincide con la propuesta constitucional surgida a partir del proceso

constituyente del gobierno anterior, llegando a señalar en una materia tan relevante como el sistema de gobierno lo siguiente:

En este sentido, la propuesta constitucional de la Presidenta Bachelet, a la luz de otras propuestas que se conocen en la centroizquierda en la materia, es una propuesta conservadora en términos de la introducción de cambios al régimen político ya que en lo esencial conserva la arquitectura institucional de un sistema presidencial. Mantenerlo nos parece acertado (Cubillos, Hube, & González, 2021, pág. 50)

En una visión concordante, el director ejecutivo del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES), ligado a la centroderecha, profesor de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Claudio Alvarado, a mediados del 2020, señala:

...el proceso constituyente que impulsó la Nueva Mayoría fue muy disputado, y jamás logró generar el clima de diálogo y acuerdos que supone un cambio constitucional. Mientras la derecha pecó —salvo escasas excepciones— de poca generosidad y visión en este ámbito, una parte relevante de la izquierda insistió en una retórica refundacional que sólo entorpecía más el proceso. En un contexto muy difícil y polarizado como es el actual, que exige buscar puntos de encuentro, rehabilitar este proyecto como base de la discusión podría ayudar a articular continuidad y cambio en las complejas circunstancias que enfrentamos (Vega & Muñoz, 2020).

Yendo incluso más lejos en esta visión, Gastón Gómez, abogado constitucionalista ligado a Chile Vamos, miembro del Consejo Ciudadano de Observadores y la Comisión Técnica encargada de elaborar el proyecto de reforma constitucional que implementó el Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución, durante el estallido social, afirmó que el segundo gobierno de Sebastián Piñera se equivocó en el diagnóstico que menospreciaba e ignoraba la situación constitucional (Azócar, 2019). Luego, a principios de diciembre de aquel año, en una entrevista televisiva reconoció que fue un error la postura adoptada por su sector en el proceso constituyente impulsado por la expresidenta Bachelet, en cuanto la mandataria logró advertir la necesidad de dar un debate constitucional profundo y que este debía ser abierto a la ciudadanía, además, señaló que en términos generales este fue llevado de buena forma (CNN Chile, 2019d).

Se afirma que el proceso de cambio constitucional impulsado entre los años 2015 y 2018, teniendo en cuenta sus elementos innovadores relacionados con la participación ciudadana, reconocidos a nivel internacional: pero, también, teniendo en consideración sus deficiencias de sistematización y el insuficiente apoyo partidario reunido, tanto de los partidarios de aquel gobierno, como de sus opositores, fue un antecedente fundacional del actual proceso. Ahora bien,

también se considera un proceso constituyente *trunco*, en la medida de que, si bien fue democrático y participativo, no tuvo ni de lejos los efectos prácticos de un proceso constituyente propiamente tal, al no haber modificado la convivencia constitucional chilena (Ossa Santa Cruz, 2020, pág. 97).

No resulta posible negar que sentó un precedente fundamental desde cuatro perspectivas: respecto de la regulación del proceso constituyente; asimismo, sobre las metodologías de participación ciudadana, reconocidas explícitamente en el artículo 50 del Reglamento de mecanismos, orgánica y metodologías de participación y educación popular constituyente,<sup>46</sup> también en cuanto a los contenidos propuestos por el texto presentado y la incorporación de mecanismos de paridad de entrada en la elección de representantes.

Este antecedente lleva a la reflexión del error que implicaría pensar que la demanda por una nueva constitución surgió como un *deus ex machina* durante el Estallido Social, en la medida que este tema venía fuertemente instalado desde hace décadas.

### C. Poder Constituyente ¿Originario, derivado u otra alternativa?

#### a) **Definiciones doctrinales**

El filósofo del derecho alemán, Carl Schmitt, en su famoso texto “Teoría de la Constitución”, desarrolla cuatro conceptos fundamentales que responden a la pregunta “¿Qué es una Constitución?”.

Para este trabajo, el análisis se centrará en el tercero de estos conceptos, el “*positivo*” (Schmitt, 2011, págs. 45-57). Se refiere a que, una Constitución surge mediante un acto ejercido por el titular del poder constituyente, quien controla la fuerza y decide la excepción, en un determinado lugar y pueblo en el cual, apuntando a organizar una unidad política preexistente (estado prejurídico), se adopta una decisión fundamental sobre el modo y la forma en el que se ejercerá el poder en dicha unidad política.

En este sentido, el autor afirma que las Constituciones no pueden ser neutras, en cuanto deben señalar un camino a seguir, una forma de organizar el poder. En términos concretos, esto se traduce en, por ejemplo, establecer un definitivo

---

<sup>46</sup> Artículo 50: De otros insumos y resultados a considerar. Con el fin de dotar de la mayor cantidad de información e insumos provenientes de los distintos territorios, deberán ponerse a disposición de la Convención, los resultados del Proceso de Participación Ciudadana del Proceso Constituyente realizado en el año 2016, incluyendo las cuatro instancias de participación: Consulta Individual, Encuentros Locales (ELA), Cabildos Provinciales y Cabildos Regionales. Igual procedimiento deberá seguir respecto 18 de otras instancias similares que hayan sido sistematizadas, entre ellas, por las distintas universidades del país

régimen de gobierno, una forma de Estado, si se trata de un Estado confesional o de uno laico, etcétera.

Esta decisión fundamental, además, incluye aspectos intangibles, referidos a las condiciones y particularidades históricas, sociales y culturales, de la situación del pueblo en cuestión. Esto suele reflejarse con claridad en los preámbulos constitucionales<sup>47</sup>.

Asimismo, respecto del resto de las leyes, esta decisión ostenta un rango superior dentro del ordenamiento jurídico. En este sentido, Schmitt establece la diferencia entre “ley constitucional” y “la Constitución”, donde la primera se refiere a disposiciones puntuales, respecto de temas que no guardan relación con la decisión fundamental (por ejemplo: duración del periodo presidencial o el procedimiento de otorgación de la nacionalidad por gracia), las cuales, mediante los procedimientos preestablecidos, pueden ser reformadas por los poderes constituidos. Mientras que si lo que se busca es modificar “la Constitución”, se requiere que el titular del poder constituyente elabore una Nueva Constitución.

Virando el plano de análisis, se señala que el connotado constitucionalista chileno, Humberto Nogueira A., en su texto del año 2008 “Consideraciones sobre el poder constituyente y reforma de la Constitución en la teoría y la práctica constitucional”, entrega un lúcido estudio acerca de las distintas formas en que se manifiesta el poder constituyente.

Respecto del poder constituyente originario, se sintetiza la caracterización que hace el autor en seis rasgos esenciales (Nogueira Alcalá, 2009, págs. 232-234):

- a) Emanan directamente del cuerpo político de la sociedad, mas no de ningún poder jurídico preexistente siendo, por ende, prejurídico. Asimismo, carece de fundamentación jurídica, se justifica a por sí mismo ontológicamente como expresión de la voluntad del pueblo.
- b) Tiene por función organizar y dar forma jurídica al Estado. Permitiendo así la refundación del ordenamiento jurídico luego de un proceso revolucionario o un golpe de Estado o la decisión del cuerpo político pertinente
- c) Permanece siempre como un poder autónomo, libre y absoluto para cumplir su misión, teniendo como único límite la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas.
- d) Opera al margen del Estado, con un carácter extrajurídico institucional
- e) Es extraordinario, ya que opera solamente cuando el ordenamiento constitucional entra en crisis.
- f) Solo se admite como cuerpo político titular de este poder al pueblo, excluyendo a individuos o grupos en particular.

---

<sup>47</sup> Véase los preámbulos de las Constituciones de: Rusia, Corea del Sur, Sudáfrica y Bolivia

Por otro lado, se sintetiza en seis aspectos fundamentales la definición del autor del poder constituyente derivado como (Nogueira Alcalá, 2009, págs. 239-241):

- a) Una expresión del poder constituido, creado y regulado por la Constitución, con límites formales y materiales.
- b) En su operación se excluyen explícitamente dos hipótesis, mediante las cuales se mantiene la continuidad jurídica del ordenamiento constitucional, evitando una ruptura jurídica:
  - I. Cambio total de la Constitución y,
  - II. Pasar a llevar los procedimientos y límites formales impuestos previamente.
- c) Sólo puede gozar de legitimidad en el caso en que sus fines y medios sean democráticos.
- d) Se encuentra subordinado al poder constituyente originario y por encima de los poderes constituidos, en la medida que los puede reformar.
- e) No puede alterar los principios político-jurídicos supremos, tales como: los derechos esenciales de las personas, la república democrática y principios básicos del Estado de derecho (límites materiales).
- f) En pos de velar por el respeto de los límites formales y materiales, existe un sistema que vela por la defensa jurídica de la Constitución vigente.

i. Tesis originaria

A mediados del 2021 dos destacados constitucionalistas, Enza Alvarado P. y Francisco Zúñiga U. publicaron el libro “Nueva Constitución y política constitucional”, en el cual analizan en profundidad el proceso político en curso.

En esta obra se sostiene, desde una visión kelseniana, que se produjo una ruptura fáctica del orden vigente que, conceptualizada en términos de Ackerman, se entendería como un “momento constitucional fuerte”, lo que en términos políticos implicó una profunda crisis institucional.

Lo anterior permitió que el poder constituyente derivado, radicado en el Congreso Nacional y el Ejecutivo, le restituyera su soberanía al pueblo, lo que implicó el resurgimiento del poder constituyente originario, carente de límites competenciales efectivos, que además cuenta con la novedad de ser paritario y plurinacional (Zúñiga Urbina & Alvarado Parra, 2021).

Esto se sustenta a partir del examen del eslabón que conecta el orden constitucional que fenece, con el que emerge, la Ley 21.200. Alvarado y Zúñiga sostienen que en esta se establecieron límites procesales (reclamación por vicios formales, quórum de dos tercios y plebiscitos) y temporales (plazo de funcionamiento), más no materiales.



Con lo que quedan intactas, en términos sustanciales, las dos potestades de la Convención: la de auto normación reglamentaria y la constituyente. La primera, debido a que cuanta con tal amplitud que permitió la elaboración de 4 reglamentos, donde incluso se incorporaron instituciones inéditas en nuestro ordenamiento, como una regla de vacancia por enfermedad y plebiscitos dirimientes. La segunda se sostiene en la ausencia de límites, en la medida que el inciso primero del artículo 136, es claro al señalar que no se podrá reclamar el contenido de textos y el inciso séptimo del mismo artículo, el cual afirma que, fuera del recurso de reclamación, tribunal alguno podrá conocer acciones, recursos o reclamos contra el trabajo de la convención.

Desde una perspectiva muy similar, se desarrolló la deliberación sobre este punto en la discusión reglamentaria de la Convención Constitucional, donde se planteó cual sería el carácter del poder constituyente en ejercicio.

En un primer momento, desde la Comisión de Reglamento, en el borrador de Reglamento General aprobado el 28 de agosto y presentado al pleno, se optó por no incluir caracterización alguna al poder constituyente, formulando el artículo uno del reglamento general de la siguiente forma:

*“Párrafo 1º De la Convención Constitucional y objeto del Reglamento.*

*Artículo 1.- Naturaleza y finalidad de la Convención Constitucional. La Convención Constitucional es una asamblea representativa, paritaria y plurinacional, de carácter autónomo, convocada por el pueblo de Chile para ejercer el poder constituyente. La Convención reconoce que la soberanía reside en los pueblos y que está mandatada a redactar una propuesta de Constitución, que será sometida a plebiscito.”*

Tal caracterización entró en la discusión número 21 del Pleno, desarrollada el día 23 de septiembre del 2021. En tal instancia, el convencional constituyente Hernán Larraín M., a nombre de la coalición de centroderecha, impulsó una indicación que sostenía que la Convención participa del poder constituyente, mas no lo monopoliza, en la medida que el texto que emane de este órgano requiere, para su entrada en vigor, que el pueblo ejerza la soberanía, ratificando el texto. Puesta en votación, solo obtuvo 39 votos a favor<sup>48</sup>, quedando rechazada.

A continuación, las bancadas de: Pueblo Constituyente (ex Lista del Pueblo), Chile Digno (Partido Comunista, Federación Regionalista Verde Social y otras agrupaciones de izquierda), Movimientos Sociales Constituyentes y algunos representantes de pueblos originarios; propusieron agregar la palabra *originario*

---

<sup>48</sup> La bancada de Chile Vamos, más 2 convencionales independientes: Mauricio Daza C. y Giovanna Grandón C.

luego de poder constituyente. El convencional Hugo Gutiérrez G. fue el encargado de explicar esta indicación, sostuvo que la Convención, al haber sido convocada por disposición del pueblo, le permite autodeterminarse y regularse a sí misma. En votación, fue aprobada con la mayoría absoluta requerida, con 83 votos afirmativos<sup>49</sup> y 69 en contra<sup>50</sup>.

## ii. Tesis derivada

Desde la perspectiva contraria el historiador y académico Juan Luis Ossa S. sostiene que el mandato constituyente de la Convención es derivado, en función de dos argumentos (Ossa Santa Cruz, Chile constitucional, 2020, pág. 104).

Por un lado, se apunta al origen de este, en la medida que surgió desde la institucionalidad vigente de una democracia representativa, mediante un acuerdo político de la mayoría de los partidos con presencia parlamentaria, que luego fue debatido y aprobado en el Congreso Nacional, para que finalmente fuese promulgado por el Presidente.

Reafirma este punto mencionando que, el Reglamento de Mecanismos, Orgánica y Metodologías de Participación y Educación Popular Constituyente de la Convención Constitucional, en su artículo 41 se refiere a la implementación de los plebiscitos dirimentes<sup>51</sup>, se señala que la Convención deberá requerir al Congreso Nacional que reforme la Constitución para permitir su convocatoria. Con esto, el órgano constituyente reconoce que no tiene atribuciones legislativas y que su funcionamiento está encuadrado dentro de la institucionalidad vigente.

Por otro lado, en cuanto al fondo, resalta el hecho que, en el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución, en los puntos 5 y 7, se explicita claramente que el órgano constituyente tiene un mandato definido y acotado a la elaboración de una Nueva Constitución, quedándole prohibido invadir las atribuciones de otros órganos y que, mientras dure este proceso, regirá en plenitud la Constitución de 1980.

Lo anterior lo complementa con que en el trabajo de la Comisión Técnica se incorporaron dos conceptos fundamentales. En el artículo 135, en su inciso tercero, se reafirma la definición de soberanía que entrega el artículo quinto, en cuanto esta reside en la Nación, no pudiendo la Convención atribuirse su ejercicio más allá de su mandato y el inciso final del mismo, que señala instituciones y disposiciones concretas y precisas que debe respetar.

---

<sup>49</sup> Las bancadas de: Apruebo dignidad, pueblos originarios, Pueblo Constituyente, Movimientos Sociales Constituyentes y algunos independientes.

<sup>50</sup> Las bancadas de: Chile Vamos, Independientes No Neutrales, casi completa La Lista del Apruebo (ex-Concertación) y algunos independientes.

<sup>51</sup> Mecanismo creado por la Convención Constitucional para plebiscitar aquellas materias en las que en dos votaciones sucesivas se alcancen tres quintos, pero no dos tercios.

Asimismo, la académica y expresidenta del Tribunal Constitucional, Marisol Peña T. comparte la visión del historiador antes nombrado (2021a). Basa su visión a partir de la diferenciación entre naturaleza y función de la Convención Constitucional, señalando que, si bien tiene la misión de elaborar una propuesta constituyente, su origen y caracterización es la de un poder constituyente derivado, emanado desde la institucionalidad.

Profundiza este argumento señalando que ni siquiera la Convención monopoliza la función constituyente, en cuanto nada impide que el Congreso Nacional reforme la Carta Fundamental. Esto, además, lo afirma resaltando que, al continuar vigente la Constitución, no solo las atribuciones del órgano legislativo se mantienen intactas, sino las de todos los poderes constituidos.

Además, sostuvo que la fuente de competencia de la Convención Constitucional no emanó inmediatamente desde el pueblo, como en los casos del poder constituyente originario, sino que provino de la Constitución vigente, a partir de la cual se diseñó un proceso que fue reconocido por la ciudadanía en el plebiscito de octubre del 2020.

En síntesis, estos autores sostienen que, en ningún momento se produjo, un quiebre en la institucionalidad vigente, ya que todo el proceso fue encausado dentro de los procedimientos preestablecidos, a partir de los cuales se legisló una reforma constitucional, que dio como fruto un proceso constituyente con límites evidentes, que en todo momento debe respetar las atribuciones y facultades de los poderes constituidos.

Por lo que consideran a lo expuesto en el Reglamento, constituye una preocupante vulneración de los límites predispuestos, basada en las experiencias de Asambleas Constituyentes (Ecuador y Venezuela) que concentran toda la soberanía, teniendo así plenos poderes. Esto podría conllevar el serio riesgo de que, en el futuro, la Convención desconozca procedimientos fundamentales y o que invada atribuciones de otros órganos (Peña Torres, 2021b).

#### **b) Tesis del texto**

Buscando responder la segunda pregunta que motiva este trabajo, en cuanto al contraste entre el análisis crítico del marco regulatorio externo del proceso constituyente, materializado en la Ley N° 21.200 y la teoría sobre el poder constituyente; se señala primeramente que la complejidad del momento constitucional en curso implica la imposibilidad de entregar una respuesta sencilla.

Comenzando el análisis desde la raíz del proceso constituyente, resulta innegable que este surgió desde la institucionalidad y que, si bien estaba atravesando un momento extraordinariamente convulso, en ningún momento se produjo un quiebre de la misma ya que, en todo momento, se respetaron los procedimientos

preestablecidos. Por ende, resulta prístino su origen como derivado desde esta perspectiva<sup>52</sup>.

Trasladando el estudio hacia el contenido del proceso, el balance parecería inclinarse hacia el poder constituyente originario, en cuanto la Convención al comenzar su trabajo desde una hoja en blanco y no contar con procedimientos o mecanismos para controlar externamente los contenidos en discusión, se afirma que carece de límites materiales, permitiendo así una modificación total.

Lo anterior se sostiene, a partir de la convicción de que el inciso final del artículo 135 de la Constitución, conocido como “cláusula de límites” o “cláusula Fermeadois”, constituye una declaración constitucional que implica una apelación al trabajo de la Convención, pero que carece de mecanismos para direccionarlo.

Asimismo, se afirma que la exigencia de un quórum calificado para adoptar los acuerdos, no opera como un límite material al trabajo de la Convención, en cuanto constituye una exigencia procedimental clave, que opera en pos de la legitimidad del texto, en la medida que se insta a la colaboración de las fuerzas políticas, buscando que este represente epistémicamente un acuerdo amplio y que, además, defina lo políticamente significativo del momento en curso, dejando el resto de las materias en la arena del debate democrático; siendo ambos aspectos precisamente lo que se espera de una Constitución.

Por ende, si bien este quórum podría dejar fuera ciertas materias, esto se justifica en la razón de ser de una Constitución democrática y no en un ánimo de limitar al órgano constituyente. Además, cabe precisar que los temas que se dejaran fuera no quedarían vetados del debate, sino que recaerían en la discusión legislativa, dentro del nuevo marco constitucional establecido.

Colocando el énfasis en la ubicación o la jerarquía de la Convención dentro del ordenamiento jurídico, parecería que nuevamente la balanza se inclina hacia lo derivado, en cuanto no resulta admisible sostener que se trata de un poder autónomo, libre y absoluto, que opera al margen del Estado.

Esto porque aspectos fundamentales del funcionamiento de la Convención fueron preestablecidos externamente por el Congreso Nacional, tales como el plazo y el quórum, los cuales, para ser modificados, requieren de una reforma a la Constitución vigente. Lo que quedó expresamente señalado en el punto 7 del Acuerdo del 15 de noviembre.

Desde una perspectiva de fondo, tomando el concepto positivo de Constitución que nos entrega Carl Schmitt, en estricto rigor, al no conocer la propuesta de Nueva Constitución que elabore la Convención, aún no existe certeza sobre si

---

<sup>52</sup> Véase la letra a del listado resumen del poder constituyente originario

estamos ante una reforma o una nueva Constitución. Pero se puede suponer que, al menos, en materias como la forma del Estado y la parte dogmática de la Constitución, se propondrán cambios profundos.

Si se realiza un estudio positivo de la Ley 21.200, parecería hacer sentido lo expuesto por el profesor de derecho constitucional José Francisco García G. (Universidad de Viña del Mar, 2020), cuando la cataloga como una “cláusula de revisión general o reemplazo constitucional”, entendiéndolo como un mecanismo híbrido o intermedio donde, dentro de la institucionalidad, se contempla y reglamenta un mecanismo democrático de reestructuración total de esta.

Esto se afirma tomando en consideración la estrategia de incorporación legislativa adoptada por la Comisión Técnica, que ubicó a la reforma constitucional dentro de su articulado permanente. Por ende, aun cuando este proceso se viera truncado (porque la Convención no lograra redactar un texto en el plazo preestablecido o porque triunfara la opción rechazo en el plebiscito constitucional), la regulación de todo el proceso seguiría intacta, bastando para reiniciarlo una reforma que actualizara la fecha del primer referéndum.

Esta institución está presente en las Constituciones de Austria, Suiza, España, Colombia y Argentina, pero sin el nivel de detalle de nuestro texto constitucional.

La visión anterior se conecta con lo propuesto por el profesor Lautaro Ríos A. (2017, pág. 193), que, a su vez, proviene de la visión del diputado de la Asamblea Nacional francesa de 1791, Jerome Pétion V. (Sánchez Viamonte, 1967), quien sostiene que la línea divisoria entre el poder constituyente originario y derivado, entendido como la distinción entre Nueva Constitución y reformas constitucionales, se vuelve difusa.

Lo sustentan en la medida que solo existe una diferencia cuantitativa, pero que provienen de una misma naturaleza, por lo que guardan el carácter de inseparables en su acción y efectos. Con esto plantea que, al ser el pueblo el titular de la soberanía y ser el poder constituyente la esencia de este, su ejercicio no puede ser monopolizado por los órganos constituidos, llevando a cabo procesos constituyentes que dejen al pueblo excluido de participar.

Para completar la reflexión, respecto del carácter del poder constituyente, se vuelve imprescindible realizar una referencia al concepto y alcance de la soberanía. Para lo cual, la teoría de los procesos constituyentes post- soberanos del profesor de Teoría Social de la “The New School” de Nueva York, Andrew Arato, se considera una referencia ineludible, sintetizada de manera brillante por la académica de la Universidad de Bolonia, Chiara Velentini (2020).

La visión de este autor parte desde un alejamiento de la concepción schmidtteana de soberanía popular, que plantea al pueblo como una entidad poseedora de una voluntad uniforme encarnada por el soberano. Sino que más bien, acoge la visión del historiador estadounidense Edmund Morgan y el filósofo francés Claude Lefort quienes conciben al pueblo como: *“irreductiblemente plural, un agente colectivo cuyo contenido empírico nunca puede ser completado sin resto”* (Williams, 2019, pág. 163).

Esto coincide con la visión de soberanía de la Constitución, vigente en su artículo quinto, que inspirada en la visión del artículo tercero de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia, dispone que la soberanía reside esencialmente en la Nación, la cual es ejercida por el pueblo en diversas instancias: plebiscitos, elecciones periódicas y autoridades constitucionalmente reconocidas, quedando proscrita la posibilidad de que un individuo o grupo la monopolice.

Conjuntamente, se inspira en una visión sistémica de la democracia, que entiende que la misma debe ser evaluada en términos holísticos, contemplando en el análisis un enfoque que contenga la totalidad de las instituciones. En palabras de la politóloga estadounidense, propulsora de esta visión, Jane Mansbridge:

Un conjunto de partes distinguibles, diferenciadas, pero hasta cierto punto interdependientes, a menudo con funciones distribuidas y una división del trabajo, conectadas de tal manera una forma de formar un todo complejo (2012, pág. 4).

A partir de estos dos elementos, Arato sostiene la imposibilidad que una Convención Constitucional o una Asamblea Constituyente, monopolice en sí misma la soberanía popular. Por el contrario, afirma que un proceso constituyente democrático y representativo está compuesto por múltiples etapas, las que reúnen a un conjunto diverso de actores, de los cuales ninguno puede adjudicarse por sí mismo representar plenamente al pueblo en cuestión, sino que cada uno de estos momentos y sujetos contribuyen con su respectiva cuota de soberanía (Arato, 2017).

Esta idea guarda relación con la forma de entender el poder público que expresa la Constitución de la República Federal Alemana de 1949, en su artículo 20, numeral 2 señala: *“Todo poder del Estado emana del pueblo. Este poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos especiales de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.”*

El proceso polietápico complejo descrito por Arato, comienza con negociaciones denominadas *“roundtables”* o *“mesas redondas”*, en las cuales los y las representantes de los poderes constituidos, acuerdan un conjunto de pautas y

reglas electorales, expresadas en una constitución provisional, en la que se diseña al órgano constituyente.

En nuestro proceso constituyente resulta fácilmente identificable esta etapa, con las negociaciones políticas de la tercera semana de noviembre que desembocaron en el Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución el que, más adelante, se tradujo, gracias al trabajo de la Comisión Técnica, en una significativa reforma constitucional.

A continuación, en la segunda etapa, se conforman los órganos constituyentes (Asambleas o Convenciones), que representan descriptivamente a un distrito electoral, cuyos habitantes los eligen democráticamente. Su legitimidad radica no solo en que sus miembros hayan surgido como expresión de la voluntad popular, sino que también en que respeten las normas preestablecidas por la constitución provisional.

En Chile este órgano se denomina Convención Constitucional, está compuesto por 155 convencionales democráticamente electos que, gracias al trabajo de la Comisión Técnica en su elección, se disminuyeron considerablemente los requisitos para la presentación de candidaturas, aligerando las dificultades existentes para que funcionarios públicos se postulen y no aplicando las restricciones existentes en cuanto a la edad y exclusión de dirigentes vecinales y gremiales.

Además, se incorporaron tres leyes especiales, que apuntaron a acercar la representatividad de este órgano a la realidad social de nuestro país, disminuyendo las brechas culturales producto de los estereotipos de género, incorporando de forma inédita a los pueblos originarios, disminuyendo sustantivamente los requisitos para inscribir candidaturas independientes e incorporando cupos en las listas para personas en situación de discapacidad.

Otra muestra de que el órgano constituyente no monopoliza la soberanía radica en que el texto constitucional que este elabore guarda el carácter de propuesta y debe ser sometido a plebiscito. El origen de esta concepción radica en la discusión constitucional estadounidense de finales del siglo XVIII, en particular los procesos de Massachusetts y New Hampshire, donde se sostuvo que la expresión de la soberanía popular no se agota en la elección de representantes encargados de elaborar una Constitución, sino que estos actúan como delegados del pueblo y este debe ratificar el proyecto de Constitución que se les presente (Verdú, 1983, págs. 581-582).

Por último, la tercera etapa involucra a los tribunales en la crucial función de verificar que el órgano constituyente se apegue a los procedimientos y límites determinados por la constitución interina.

Este elemento también se logra hallar con claridad en la principal innovación de la Comisión Técnica: el recurso de reclamación (artículo 136), el cual establece que cinco Ministros de la Corte Suprema electos en forma aleatoria, velaran por el respeto de los reglamentos internos de la Convención y por el cumplimiento del quórum reforzado en las votaciones de las normas.

Es así como se configura el continuo representativo, en el que ninguna de las etapas, ni de los actores, tenga prioridad sobre las otras, sino que estas coexisten y se integran progresivamente para que, con su suma, el sistema en su conjunto goce de legitimidad (Parkinson, 2018, pág. 434).



## Anexo de metodología

A partir de un enfoque metodológico cualitativo basado en la Teoría Fundamentada, entendida como aquella que busca, mediante un acercamiento inductivo, a partir de la inmersión de datos (Guillemette, 2006), encontrar como un grupo de personas específico conciben, desde su realidad social, un contexto compartido (Palma González & Elgueta Rosas, 2010, pág. 155).

De este modo en la presente investigación se recopilaban relevantes antecedentes, que daban cuenta de las diferentes perspectivas sobre los acontecimientos estudiados, las que fueron contrastadas entre sí. Esto permitió que, a través de la dialéctica, se realizara una investigación política del contexto en que surgió la regulación externa del proceso constituyente en curso.

La muestra se determinó teniendo en consideración, por un lado, los y las dirigentes partidarios que participaron en las negociaciones del Acuerdo por la Paz y, por otro lado, quienes integraron la Comisión Técnica.

En un primer momento las personas entrevistadas fueron contactadas a través de sus direcciones de correo electrónico institucionales, ya sea de las Universidades donde se desempeñaban como docentes o del Congreso Nacional. Luego, a partir de un primer grupo de entrevistas, se empleó el tipo de muestreo “bola de nieve” y así se llegó a más personas.

En concreto, se realizaron 12 entrevistas estructuradas con preguntas de respuesta abierta, conocidas de antemano por las personas entrevistadas, cada encuentro tuvo una duración de entre 30 minutos y una hora.

Al principio de cada entrevista cada persona entrevistada aceptó, so pretexto de transcribir lo hablado para así permitir un análisis detallado, que se grabara la conversación. Estos registros serán eliminados a finales del año en curso.

Las entrevistas se dividieron en tres grupos. El primer grupo estuvo constituido por integrantes de la Comisión Técnica.

<i>Nombre</i>	<i>Fecha</i>	<i>Modalidad</i>
Sebastián Soto V.	11/12/2020	Online <sup>53</sup>
Sebastián Aylwin C.	21/12/2020	Online <sup>54</sup>
José Francisco García G.	6/7/2021	Online
María Cristina Escudero I.	1/12/2021	Online
Emilio Oñate V.	10/12/2021	Presencial
Arturo Fermandois V.	11/1/2022	Online

<sup>53</sup> Entrevista realizada en conjunto con la egresada de derecho de la Universidad de Chile Antonia Urrutia C.

<sup>54</sup> Entrevista realizada en conjunto con la egresada de derecho de la Universidad de Chile Antonia Urrutia C.

El cuestionario utilizado fue el siguiente:

- ¿Cuál es su visión sobre el Acuerdo del 15 de noviembre?
- ¿Cómo vio la instalación de la Comisión?
- ¿Cuánto tuvo de comisión técnica y cuanto de política?
- ¿Cuáles fueron los momentos más tensos?
- ¿Cómo considera que se trabajó el tema de las asignaciones y los temas administrativos de la Convención?
- ¿Cómo evalúa la discusión sobre el recurso de reclamación?
- ¿Cómo evalúa la discusión sobre de la cláusula de límites o “Fermandois”?
- En particular que se hayan incorporado todos los Tratados Internacionales. ¿Implica un límite en la discusión sustantiva?
- ¿Qué acción jurídica procede contra el decreto presidencial que promulgaría la nueva constitución?
- ¿Qué opina del quórum de dos tercios?
- ¿Cuál es su balance general del trabajo entregado por la Comisión?
- ¿Esto es un poder constituyente originario o derivado u otra alternativa?
- ¿Considera que tuvo influencia del proceso constituyente impulsado por la presidenta Bachelet?

El segundo grupo está integrado por políticos partícipes de las negociaciones del Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución.

<i>Nombre</i>	<i>Fecha</i>	<i>Modalidad</i>
Javier Macaya D.	29/6/2021	Por escrito
Felipe Kast S.	1/7/2021	Online
Matías Walker P.	5/7/2021	Online
José Miguel Insulza S.	15/9/2021	Online
Gonzalo Blumel M.	22/9/2021	Online

El cuestionario utilizado fue el siguiente:

Preguntas generales sobre el contexto en el que se alcanzó el Acuerdo Por la Paz y la Nueva Constitución

- ¿Cómo se vivió esa segunda semana de noviembre donde el Presidente llamó a 3 grandes acuerdos y finalmente, como señaló en una entrevista el ex Ministro del Interior Víctor Pérez: “El Presidente optó por la democracia”?
- ¿Qué convenció a la UDI de firmar el Acuerdo?
- La inspiración de su partido a la hora de suscribir el Acuerdo, ¿En qué medida radicaba en un diagnóstico que tenía como protagonista a la

delincuencia en las calles o se basaba más bien, en una crisis institucional?

- Para la centroderecha ¿Cuál o cuáles fue el o los puntos más difícil de ceder?
- ¿Cuál fue el aspecto que más le costó ceder a la oposición?
- ¿Cuál fue el rol del Gobierno durante las negociaciones?

#### Preguntas puntuales sobre el contenido del Acuerdo

- ¿Considera que le faltó o le sobró algún punto al Acuerdo?
- ¿Cómo fue evolucionando la discusión de la composición del órgano constituyente? Esto en el entendido que días antes el Presidente habló de un “congreso constituyente” con plebiscito de salida y que, según un reportaje de La Tercera, largas horas se estuvo negociando los porcentajes de parlamentarios y constituyentes democráticamente electos.
- ¿Cómo se llegó al plebiscito de entrada y de salida?
- ¿Cómo se llegó al quórum de dos tercios con hoja en blanco?
- ¿Cómo se llegó a que el sistema electoral del órgano constituyente sea el mismo que el de la Cámara Baja?
- ¿Cómo se llegó a las limitaciones de las atribuciones del órgano constituyente? (punto 5 del Acuerdo)

#### Sobre las repercusiones del Acuerdo

- ¿Cuáles cree que fueron las principales razones que motivaron a determinados partidos (Comunista, Humanista y Republicano) a restarse del Acuerdo?
- ¿Para usted el Acuerdo fue un punto de llegada o el inicio de la discusión constituyente? Esto teniendo en consideración las discusiones posteriores respecto de paridad, independientes y pueblos indígenas.
- ¿Considera que la oposición cumplió con lo acordado?

Por último, el día 1 de octubre del 2021 se entrevistó en modalidad online al abogado constitucionalista Francisco Zúñiga U. quien participó del proceso constituyente 2015-2018, además asesoró a representantes de la centroizquierda durante las negociaciones del Acuerdo del 15 de noviembre y estudió en detalle la regulación externa del proceso constituyente.

Las preguntas realizadas fueron:

- ¿Cómo se gestó el Acuerdo?
- ¿Cuál es su balance general del Acuerdo?
- ¿Qué opina respecto de lo que algunos afirman que esto no sería una AC, debido a que otro órgano lo dotó de sus reglas?
- ¿Para usted la cláusula Fermandois incide en el fondo de la discusión?

- ¿Cómo se desarrolló el debate político entre oficialismo y gobierno?
- ¿Esto es un poder constituyente originario o derivado u otra alternativa?
- ¿Considera que tuvo influencia del proceso constituyente impulsado por la presidenta Bachelet?

Se agradece encarecidamente la participación de cada una de las personas entrevistadas y de quienes ayudaron en la realización de estas<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Luis Eugenio García-Huidobro H., Lucas Chávez G., Antonia Urrutia C., Simón González B. y Vicente Bustos S.

# Bibliografía

- 24 Horas. (11 de Noviembre de 2019). Vocera por nueva Constitución: "Nuestro camino no es la asamblea constituyente". Santiago, Chile. Recuperado el 19 de Junio de 2021, de <https://www.24horas.cl/politica/vocera-por-nueva-constitucion-nuestro-camino-no-es-la-asamblea-constituyente-3718575>
- 24horas.cl. (9 de Marzo de 2018). *Youtube*. Recuperado el 3 de Mayo de 2021, de <https://www.youtube.com/watch?v=2B6zqbNm1rM&t=4s>
- Activa Research. (18 de Noviembre de 2019). *El Mostrador*. Recuperado el 23 de Julio de 2021, de <https://media.elmostrador.cl/2019/11/Estudio-Especial-Pulso-Ciudadano-Noviembe-2019.pdf>
- Adams, J. (2001). *Party Competition and Responsible Party Government: A Theory of Spatial Competition Based upon Insights from Behavioral Voting Research*. Michigan: University of Michigan Press.
- Ahumada, M. J., & Artaza, F. (16 de Noviembre de 2019). *La Tercera.com*. Recuperado el 15 de Mayo de 2021, de <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/bitacora-acuerdo-historico/904460/>
- Albert, C., & Köhler, T. (14 de Febrero de 2020). *Ciper*. Obtenido de <https://www.ciperchile.cl/2020/02/14/yo-me-organizo-en-la-plaza-las-cientos-de-asambleas-que-surgieron-tras-el-estallido-social/>
- Álvarez Droguett, P. (Mayo de 2018). *Camara.cl*. Obtenido de <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=137164&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>
- Álvarez, R. (30 de Marzo de 2016). RN por proceso constituyente: "Bachelet está manipulando las reglas del juego. Santiago, Chile. Recuperado el 27 de Abril de 2021, de <https://www.latercera.com/noticia/rn-por-proceso-constituyente-bachelet-esta-manipulando-las-reglas-del-juego/>
- Álvarez, R. (13 de Marzo de 2016). UDI califica al proceso constituyente de "sucio" y pide una franja de TV para la oposición. Santiago, Chile. Recuperado el 17 de Abril de 2021, de <https://www.latercera.com/noticia/udi-califica-al-proceso-constituyente-de-sucio-y-pide-una-franja-de-tv-para-la-oposicion/>
- Amnistía Internacional. (2019 de Noviembre de 2019). *Amnesty.org*. Obtenido de <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/11/chile-responsable-politica-deliberada-para-danar-manifestantes/>
- Aninat, C. (23 de Mayo de 2019). Los seis factores claves que marcan la tensa elección del Partido Socialista. Santiago, Chile. Obtenido de <https://www.latercera.com/politica/noticia/los-seis-factores-claves-marcen-la-tensa-eleccion-del-partido-socialista/667445/>
- Arato, A. (2017). *The adventures of the constituent power: Beyond revolutions?*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Arce-Riffo, J. (20 de Agosto de 2021). El magro resultado de la ley de cuota de género: la democracia chilena sigue incompleta. Santiago, Chile.
- Asociación Chilena de Municipalidades. (8 de Noviembre de 2019). *ACHM.cl*. Recuperado el 18 de Junio de 2021, de <https://achm.cl/municipios-acuerdan-realizar-una-consulta-ciudadana-simultaneamente-en-todo-el-chile/>
- Asociación Chilena de Municipalidades. (15 de Diciembre de 2019). *Uestatales.cl*. Obtenido de <https://www.uestatales.cl/cue/sites/default/files/RESULTADOS%20FINAL.%20Minuta%20Consulta%20Ciudadana%202019.%2026.12.pdf>
- Atria Lemaitre, F. (2016). *La Constitución Tramposa* (Cuarta ed.). Santiago de Chile: LOM.
- Azócar, V. (5 de Noviembre de 2019). Abogado Gastón Gómez: "El gobierno se equivocó en el diagnóstico del problema constitucional". Santiago, Chile. Recuperado el 27 de Abril de 2021, de <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/abogado-gaston-gomez-gobierno-se-equivoco-diagnostico-del-problema-constitucional/889120/>
- Bascuñan, A., & Correa, R. (3 de Diciembre de 2019). Hoja en blanco. *El Mercurio*.
- Bassa Mercado, J. (2008). Notas para una teoría democrática del poder consituyente. *Universidad de Viña del Mar*(1), 41-70.
- BBC News Mundo. (26 de Octubre de 2019). Protestas en Chile: la histórica marcha de más de un millón de personas que tomó las calles de Santiago. Santiago, Chile. Recuperado el 6 de Abril de 2021, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50190029>
- Bellolio Avaria, J. (14 de Noviembre de 2019). *Twitter*. Obtenido de <https://twitter.com/jaimebellolio/status/1195038317101953026>
- Biblioteca Congreso Nacional. (s.f.). *bcn.cl*. Obtenido de [https://www.bcn.cl/lc/cpolitica/actas\\_oficiales-r](https://www.bcn.cl/lc/cpolitica/actas_oficiales-r)
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2019). *Bcn.cl*. Recuperado el 21 de Septiembre de 2021, de [https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle\\_cronograma?id=f\\_cronograma-2](https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-2)
- Biblioteca del Congreso Nacional. (24 de Marzo de 2020). *Bcn.cl*. Obtenido de [https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file\\_ley/7711/HLD\\_7711\\_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/7711/HLD_7711_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf)
- Biblioteca del Congreso Nacional. (4 de Noviembre de 2021). *Bcn.cl*. Recuperado el 7 de Diciembre de 2021, de <https://www.bcn.cl/portal/api-servicios/servicio/ObtenerNoticiaPorIdNoticiaHTML?id=convencion-constitucional-aprobo-propuesta-bcn-para-secretaria-tecnica>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (s.f.). *bcn.cl*. Obtenido de [https://www.bcn.cl/lc/cpolitica/actas\\_oficiales-r](https://www.bcn.cl/lc/cpolitica/actas_oficiales-r)

- Bloomberg. (14 de Noviembre de 2019). Chile deja de ser el país menos riesgoso de América Latina. Santiago, Chile. Recuperado el 5 de Julio de 2021, de <https://www.latercera.com/pulso/noticia/chile-deja-pais-menos-riesgoso-america-latina/901442/>
- Bofill, C. (12 de Noviembre de 2020). La noche más tensa de la crisis de Octubre: el diálogo de Piñera con el Jefe del Ejército. Santiago, Chile. Recuperado el 20 de Julio de 2021, de <https://www.ex-ante.cl/https-www-ex-ante-cl-la-noche-mas-tensa-de-la-tesis-de-octubre-el-dialogo-de-pinera-con-el-jefe-del-ejercito/>
- Boric Font, G. (14 de Noviembre de 2019). *Twitter*. Obtenido de <https://twitter.com/gabrielboric/status/1195032223931613186>
- Brion, F. (30 de Octubre de 2019). "La función de copiar y pegar los contenidos del Diario Financiero es exclusiva de los usuarios DF Full. Si está suscrito ingrese con su clave y podrá hacerlo. Si no cuenta con suscripción puede suscribirse llamando al 23391048 o escribiendo a suscripcion. Santiago, Chile. Recuperado el 1 de Julio de 2021, de <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/pais/pinera-decide-suspender-la-apec-y-cop25-en-chile/2019-10-30/110431.html>
- Burdeau, G., & Tella, R. (1981). *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Madrid: Nacional.
- Burke, E. (1978). *Reflexiones sobre la revolución francesa*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Caro, I., Gallardo, R., Reyes, C., Garrido, M., & Leiva, M. (5 de Julio de 2021). Se suspende primera sesión de la Convención: constituyentes acusan que "no estaban las condiciones técnicas" para sesionar y oposición responsabiliza al gobierno. Santiago, Chile. Recuperado el 10 de Octubre de 2021, de <https://www.latercera.com/politica/noticia/con-80-convencionales-en-el-hemiciclo-del-excongreso-y-sesiones-telematicas-asi-funcionara-hoy-la-primera-sesion-de-la-convencion-constitucional/Q6VXTSQV6VCXJJ7F42H6BQX2DQ/>
- Carré de Malberg, R. (2000). *Teoría General del Estado* (Segunda ed.). México D.F.: F.C.E.
- Catena, P. (29 de Julio de 2021). Víctor Pérez: "El legado de Piñera será haber optado por un camino institucional para resolver las diferencias de los chilenos". Santiago, Chile. Obtenido de <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/victor-perez-el-legado-de-pinera-sera-haber-optado-por-un-camino-institucional-para-resolver-las-diferencias-de-los-chilenos/RHMCW5LG4VF6JO7QW7HD7ZBLWU/>
- CENDA Chile. (18 de Noviembre de 2019). *Twitter*. Recuperado el 8 de Diciembre de 2021, de [https://twitter.com/CENDA\\_chile/status/1196403017966379008](https://twitter.com/CENDA_chile/status/1196403017966379008)
- Centro de Estudios Miguel Enríquez. (12 de Noviembre de 1999). *Archivo Chile*. Recuperado el 10 de Abril de 2021, de [http://www.archivochile.com/lzquierda\\_chilena/frentes\\_polit/otros\\_doc\\_ich/ICHotro\\_sdoc0007.pdf](http://www.archivochile.com/lzquierda_chilena/frentes_polit/otros_doc_ich/ICHotro_sdoc0007.pdf)

- Centro de Estudios Públicos. (16 de Enero de 2020). *CepChile*. Obtenido de [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep\\_diciembre2019.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf)
- CEP. (12 de Abril de 2021). *Cep Chile*. Obtenido de [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20210428/20210428203501/encuesta\\_especial\\_cep\\_abril2021.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20210428/20210428203501/encuesta_especial_cep_abril2021.pdf)
- Chia Ramiréz, E., & Quezada Rodríguez, F. (2018). *Propuestas para una nueva Constitución (Originada en democracia)*. Santiago de Chile: Instituto Igualdad, Facultad de Derecho Universidad de Chile y Friedrich Elbert-Stiftung.
- CIEPLAN; Libertad y Desarrollo; ProyectAmérica; PNUD; CEP; IDEA. (Septiembre- Octubre de 2010). *Cep Chile*. Obtenido de [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304095351/enc\\_Auditoria-a-la-Democracia\\_2010.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304095351/enc_Auditoria-a-la-Democracia_2010.pdf)
- Ciper Chile. (18 de Noviembre de 2019). 'El Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución' no es una trampa. Santiago, Chile. Recuperado el 22 de Julio de 2021, de <https://www.ciperchile.cl/2019/11/18/el-acuerdo-por-la-paz-social-y-la-nueva-constitucion-no-es-una-trampa/#>
- Claro, H. (5 de Noviembre de 2019). Quiénes son y qué quieren los integrantes de Unidad Social. Santiago, Chile. Recuperado el 8 de Junio de 2021, de <https://www.eldinamo.cl/nacional/Quienes-son-y-que-quieren-los-integrantes-de-Unidad-Social-20191105-0076.html>
- CNN Chile. (21 de Octubre de 2019a). Piñera: "Estamos en guerra contra un enemigo poderoso". Santiago, Chile. Recuperado el 13 de Mayo de 2021, de [https://www.cnnchile.com/pais/pinera-estamos-en-guerra-contra-un-enemigo-poderoso\\_20191021/](https://www.cnnchile.com/pais/pinera-estamos-en-guerra-contra-un-enemigo-poderoso_20191021/)
- CNN Chile. (30 de Octubre de 2019b). Vocero de la Corte Suprema por nueva Constitución: "El clamor de la ciudadanía es tan grande que deberíamos abocarnos a eso". Santiago, Chile. Recuperado el 9 de Junio de 2021, de [https://www.cnnchile.com/lodijeronencnn/vocero-corte-suprema-nueva-constitucion-aborcarnos-eso\\_20191030/](https://www.cnnchile.com/lodijeronencnn/vocero-corte-suprema-nueva-constitucion-aborcarnos-eso_20191030/)
- CNN Chile. (24 de Diciembre de 2019c). Tribunal Supremo de Convergencia Social levanta suspensión a Gabriel Boric. Santiago, Chile. Recuperado el 20 de Septiembre de 2019, de [https://www.cnnchile.com/pais/convergencia-social-levanta-suspension-boric-amonestacion-privada\\_20191224/](https://www.cnnchile.com/pais/convergencia-social-levanta-suspension-boric-amonestacion-privada_20191224/)
- CNN Chile. (5 de Diciembre de 2019d). *Youtube*. Obtenido de [https://www.youtube.com/watch?v=XSV\\_Tvp4s0A](https://www.youtube.com/watch?v=XSV_Tvp4s0A)
- Colegio de Abogados. (16 de Enero de 2019). Colegio de Abogados: cuotas de género se imponen por 349 votos contra 9. Santiago, Chile.
- Comas, J. (22 de Abril de 1989). Alfonsín ofrece compartir el Gobierno en los siete meses del traspaso del poder. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.



- Recuperado el 8 de Mayo de 2021, de [https://elpais.com/diario/1989/04/23/internacional/609285610\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1989/04/23/internacional/609285610_850215.html)
- Comité de Sistematización. (. de Enero de 2017). *Archivos presidenciales*. Recuperado el 22 de Abril de 2021, de [http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/null/c/1/0/c10489c8d248d455931b06eeb9c7077a793d620a15c51e758a9dd1b8c26ab2a6/\\_home\\_aristoteles\\_documentos\\_PC\\_CCO\\_DT\\_27.pdf](http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/uploads/r/null/c/1/0/c10489c8d248d455931b06eeb9c7077a793d620a15c51e758a9dd1b8c26ab2a6/_home_aristoteles_documentos_PC_CCO_DT_27.pdf)
- Constitute. (4 de Febrero de 2022). *ConstituteProject.org*. Obtenido de <https://constituteproject.org/constitutions?lang=es>
- Cooperativa.cl. (29 de Octubre de 2019a). Presidente de RN se abre a "buscar una nueva Constitución". Santiago, Chile. Recuperado el 16 de Junio de 2021, de <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/manifestaciones/presidente-de-rn-se-abre-a-buscar-una-nueva-constitucion/2019-10-29/073959.html>
- Cooperativa.cl. (12 de Noviembre de 2019b). La oposición, desde la DC al Frente Amplio, pide plebiscito y asamblea constituyente. Santiago, Chile. Recuperado el 12 de Julio de 2021, de <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/constitucion/la-oposicion-desde-la-dc-al-frente-amplio-pide-plebiscito-y-asamblea/2019-11-12/170506.html>
- Cooperativa.cl. (10 de Enero de 2020). La UDI va por el "No" a la nueva Constitución y descongela su relación con Chile Vamos. Santiago, Chile. Recuperado el 14 de Diciembre de 2021, de <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/udi/la-udi-va-por-el-no-a-la-nueva-constitucion-y-descongela-su-re>
- Córdova, E. (5 de Julio de 2021). Daniel Jadue: "Nosotros insistimos en que no es lo mismo una Convención a una Asamblea Constituyente". Santiago, Chile. Recuperado el 11 de Agosto de 2021, de <https://www.lanacion.cl/daniel-jadue-nosotros-insistimos-en-que-no-es-lo-mismo-una-convencion-a-una-asamblea-constituyente/>
- Cubillos, M., Hube, C., & González, N. (Enero de 2021). *ConControldeCambios.cl*. Recuperado el 4 de Enero de 2022, de <https://concontroldecambios.cl/wp-content/uploads/2021/01/Documento-Constitucional.pdf>
- Dahl, R. (1971). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Dahrendorf, R., & De Los Ríos, M. (1979). *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial* (Vol. 32). Madrid: Rialp.
- Damert, L., & Sazo, D. (20 de Marzo de 2021). *Ciper Chile*. Recuperado el 29 de Mayo de 2021, de <https://www.ciperchile.cl/2021/03/20/la-teoria-del-complot-en-el-estallido-chileno-un-examen-critico/>
- Dazarola Leichtle, G. (2018). *Efecto de la Ley de Cuotas en elecciones parlamentarias de 2017*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional.

- Diario Uchile. (9 de Enero de 2020). La soledad de Mario Desbordes: diputados RN se cuadran para rechazar nueva Constitución. Santiago, Chile. Recuperado el 14 de Diciembre de 2021, de <https://radio.uchile.cl/2020/01/09/la-soledad-de-mario-desbordes-diputados-rn-se-cuadran-para-rechazar-nueva-constitucion/>
- Diccionario panhispánico del español jurídico. (s.f.). *dpej.rae.es*. Recuperado el 9 de Agosto de 2021, de <https://dpej.rae.es/lema/asamblea-constituyente>
- DW. (5 de Noviembre de 2019). Cancelan la final de la Copa Libertadores en Chile. Santiago, Chile. Recuperado el 3 de Julio de 2021, de <https://www.dw.com/es/cancelan-la-final-de-la-copa-libertadores-en-chile/a-51127524>
- El Desconcierto. (8 de Noviembre de 2019). Contralor cuestionó la validez jurídica del Cosena en reunión convocada por Piñera. Santiago, Chile. Recuperado el 14 de Mayo de 2021, de <https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2019/11/08/contralor-cuestiono-la-validez-juridica-del-cosena-en-reunion-convocada-por-pinera.html>
- El Líbero. (29 de Noviembre de 2019). *El Líbero*. Recuperado el 28 de Junio de 2021, de <https://ellibero.cl/actualidad/el-manifiesto-en-que-471-abogados-defienden-el-verdadero-sentido-de-los-dos-tercios-en-el-proceso-constituyente/>
- El Líbero. (7 de Septiembre de 2020). Las 25 razones de Gerardo Varela para votar Rechazo. Santiago, Chile. Recuperado el 2 de Septiembre de 2021, de <https://ellibero.cl/actualidad/xxlas-25-razones-de-gerardo-varela-para-votar-rechazo/>
- El Mostrador. (1 de Agosto de 2016). Burgos se jacta de detener proyecto de modificación constitucional vía plebiscito ciudadano apoyado por 60 diputados. Santiago, Chile. Recuperado el 29 de Abril de 2021, de <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/08/01/burgos-se-jacta-de-detener-proyecto-de-modificacion-constitucional-via-plebiscito-ciudadano-apoyado-por-60-diputados-era-un-atajo-para-la-asamblea-constituyente/>
- El Mostrador. (12 de Junio de 2019). Se acabó el misterio: PS al fin entrega resultados definitivos de sus elecciones internas. Santiago, Chile.
- El Siglo cl. (15 de Noviembre de 2019). Teillier: "Nosotros vamos a participar de todo el proceso". Santiago, Chile. Recuperado el 26 de Julio de 2021, de <http://elsiglo.cl/2019/11/15/teillier-nosotros-vamos-a-participar-de-todo-el-proceso/>
- Elster, J. (1995). Forces and mechanisms in the constitution-making process. *Duke LJ*, 364-396.
- Emol. (17 de Septiembre de 2005). Presidente Lagos firmó nueva Constitución Política. . Santiago, Chile.
- Emol. (17 de Noviembre de 2013). Iniciativa "Marca Tu Voto" consigna hasta ahora un 8,02% de votos marcados con "AC". Santiago, Chile. Recuperado el 18 de Abril de 2021, de <https://www.emol.com/noticias/nacional/2013/11/17/630285/iniciativa-marca-tu-voto-consigna-en-802-los-votos-marcados-con-ac.html>

- Emol. (23 de Octubre de 2016). *Emol.com*. Recuperado el 28 de Noviembre de 2020, de <https://www.emol.com/especiales/2016/actualidad/nacional/elecciones-municipales/resultados.asp#a4104>
- Emol. (9 de Noviembre de 2019). Presidente Sebastián Piñera: "Estamos preparando un proyecto de cambios a la Constitución". Santiago, Chile. Recuperado el 19 de Junio de 2021, de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/11/09/966670/Pinera-preparando-proyecto-cambio-Constitucion.html>
- Equipo EstadoDiario. (7 de Junio de 2019). Elecciones Colegio de Abogados: mujeres ganan en las urnas. Santiago, Chile.
- Eyzaguirre, N., Figueroa, P., & Tomás, J. (2020). *Crisis del híperpresidencialismo chileno y nueva constitución: ¿cambio al régimen?* Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Fernandois Huerta, J. (23 de Julio de 2013). Hoja en blanco. Santiago, Chile. Recuperado el 25 de Agosto de 2021, de <https://www.elmercurio.com/blogs/2013/07/23/13732/Hoja-en-blanco.aspx>
- Fernandois Vöhringer, A. (16 de Enero de 2021a). *Plataforma Constitucional Cep.cl*. Obtenido de <https://www.plataformaconstitucionalcep.cl/debates-normativa-constitucional-de-la-convencion/clausula-de-limites/la-clausula-de-limites-marco-y-orientacion>
- Fernandois Vöhringer, A. (2021b). Un proceso constituyente civilizado: las limitaciones del artículo 135 inciso final de la Constitución a la Convención Constitucional. En A. C. Constitucional, *Tránsito Constitucional* (págs. 709-734). Valencia: Tirant.
- Frei Montalva, E., & Pinochet de la Barra, O. (1993). *Eduardo Frei M. 1911-1982. Obras escogidas 1931-1982. 1993*. Santiago de Chile: Ediciones Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar.
- Fuentes, R. (29 de Octubre de 2019). Unidad Social ratifica paro nacional para este miércoles 30 de octubre. Santiago, Chile. Recuperado el 8 de Junio de 2021, de <https://radio.uchile.cl/2019/10/29/unidad-social-ratifica-paro-nacional-para-este-miercoles-30-de-octubre/>
- Gajardo Falcón, J. (10 de Diciembre de 2019). *FielChile.cl*. Recuperado el 19 de Octubre de 2021, de <https://fielchile.cl/v2/wp-content/uploads/2019/12/Minuta-de-Opini%C3%B3n-propuesta-de-la-comisi%C3%B3n-tecnica-para-la-reforma-constitucional-.pdf>
- Galeno, J., Gallego, F., & González, F. (2019). ¿Candidatas o espectadoras? un análisis del impacto de la ley de cuotas. *Estudios públicos*, 7-41.
- García-Huidobro Herrera, L. E., & Sierra Irribarren, L. (14 de Mayo de 2021). *PlataformaConsitucionalCep.cl*. Recuperado el 21 de Octubre de 2021, de <https://www.plataformaconstitucionalcep.cl/debates-normativa-constitucional-de-la-convencion/instalacion-y-juramento/el-demonio-esta-en-los-detalles-y-tambien-en-la-convencion>

- Garretón Merino, M. A. (1999). Balance y perspectivas de la democratización política chilena. En A. Menéndez, & A. Joignant, *La Caja de Pandora. El Retorno de la Transición Chilena* (págs. 49-88). Santiago de Chile: Planeta.
- Gobierno de Chile. (2 de Diciembre de 2015). *Gob.cl*. Recuperado el 22 de Abril de 2021, de <https://www.gob.cl/noticias/presidenta-nombra-a-integrantes-del-consejo-ciudadano-de-observadores/>
- Gobierno.udd.cl. (16 de Noviembre de 2019). Encuesta UDD: 73% respalda que partidos hayan alcanzado acuerdo por la paz y una nueva Constitución – El Mercurio. Santiago, Chile. Recuperado el 22 de Julio de 2021, de <https://gobierno.udd.cl/cpp/noticias/2019/11/16/encuesta-udd-73-respalda-que-partidos-hayan-alcanzado-acuerdo-por-la-paz-y-una-nueva-constitucion-el-mercurio/>
- González, M. C. (2016 de Abril de 2016). Felipe Kast: "Marginarse no le quita legitimidad al proceso constituyente, le quita legitimidad al sector". Santiago, Chile. Recuperado el 26 de Abril de 2021, de <https://www.latercera.com/revista-que-pasa/marginarse-no-le-quita-legitimidad-al-proceso-constituyente-le-quita-legitimidad-al-sector/>
- Greenstein, F. (2000). The Qualities of Effective Presidents: An Overview from FDR to Bill Clinton. *Presidential Studies Quarterly*, 30(1), 178-185.
- Guillemette. (2006). L'approche de la Grounded Theory; pour innover? *Recherches Qualitatives*, 26(1), 32-50. Obtenido de [http://www.recherche-qualitative.qc.ca/documents/files/revue/edition\\_reguliere/numero26%281%29/fguillemett](http://www.recherche-qualitative.qc.ca/documents/files/revue/edition_reguliere/numero26%281%29/fguillemett)
- Guillier Álvarez, A. (20 de Octubre de 2017). *Servel.cl*. Obtenido de [https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2017/09/Programa\\_Alejandro\\_Guillier\\_Alvarez.pdf](https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2017/09/Programa_Alejandro_Guillier_Alvarez.pdf)
- Guzmán Errázuriz, J. (1979). El camino político. *Revista realidad*, 1(7), 13-23.
- Heiss Bendersky, C. (2020). *¿Por qué necesitamos una nueva Constitución?* (Primera ed.). Santiago de Chile: Aguilar.
- Heiss Bendersky, C., & Szmulewicz, E. (2018). La Constitución Política de 1980. En C. Huneeus, & O. Avendaño, *El sistema político de Chile* (págs. 57-83). Santiago de Chile: LOM.
- Herrera Arellano, H. (2019). *Octubre en Chile*. Santiago de Chile: Katakura.
- Hoehn, M. (9 de Octubre de 2014). *bcn.cl*. Obtenido de [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21190/5/N%C2%BA05-14%20Asambleas%20Constituyentes\(1\).pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/21190/5/N%C2%BA05-14%20Asambleas%20Constituyentes(1).pdf)
- Hube Portus, C. (5 de Noviembre de 2019). Asamblea Constituyente, ¿es la solución? Santiago, Chile. Recuperado el 2 de Agosto de 2021, de <https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/constanza-hube/asamblea-constituyente-es-la-solucion/2019-11-04/175013.html>

- Human Right Watch. (2019a). *HRW.org*. Obtenido de <https://www.hrw.org/es/world-report/2020/country-chapters/336397#>
- Human Right Watch. (26 de Noviembre de 2019b). Chile: Llamado urgente a una reforma policial tras las protestas. Santiago, Chile. Recuperado el 11 de Julio de 2021, de <https://www.hrw.org/es/news/2019/11/26/chile-llamado-urgente-una-reforma-policial-tras-las-protestas>
- Huneus Madge, C. (2014). *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Santiago de Chile: Sudamericana.
- Huneus Madge, C., & Pastén Guzmán, M. (2020). ¿Crisis del presidencialismo o crisis de la presidencia? El liderazgo presidencial de Sebastián Piñera. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 11(2), 145-176.
- Huneus, J. (1891). *La Constitución ante el Congreso*. Santiago de Chile: Imprenta Cervantes.
- ICARE. (15 de Marzo de 2018). “No queremos que avance el proyecto de nueva Constitución de Bachelet”, Andrés Chadwick, ministro del Interior. Santiago, Chile. Obtenido de <https://www.icare.cl/contenido-digital/no-queremos-avance-proyecto-nueva-constitucion-bachelet-andres-chadwick-ministro-del-interior/>
- Instituto Libertad. (2021). *Instituto Libertad, ideas para CHile*. Recuperado el 19 de Abril de 2021, de [https://repodocacto.blob.core.windows.net/public/CCG/D6\\_RUGGERO\\_COZZI\\_ELZO.pdf](https://repodocacto.blob.core.windows.net/public/CCG/D6_RUGGERO_COZZI_ELZO.pdf)
- Interior.gob.cl. (10 de Noviembre de 2019). Gobierno acuerda iniciar proceso para una nueva Constitución. Santiago, Chile. Recuperado el 11 de Julio de 2021, de <https://www.interior.gob.cl/noticias/2019/11/10/gobierno-acuerda-iniciar-proceso-para-una-nueva-constitucion/>
- Jara, A., & Ayala, L. (6 de Marzo de 2018). Nueva Constitución impulsada por Bachelet deberá ser aprobada en plebiscito. Santiago, Chile. Recuperado el 3 de Mayo de 2021, de <https://www.latercera.com/politica/noticia/nueva-constitucion-impulsada-bachelet-debera-aprobada-plebiscito/88880/>
- Jara, A., & Cáceres, F. (12 de Diciembre de 2019). Partido Humanista decide abandonar el Frente Amplio y el bloque pierde el 20% de sus diputados en medio de la crisis social. Santiago, Chile. Recuperado el 16 de Septiembre de 2021, de <https://www.latercera.com/politica/noticia/partido-humanista-decide-abandonar-frente-amplio/935953/>
- Jefferson, T. (1958). The Papers of Thomas Jefferson. *Princeton University Press*, 15, 392-398.
- Kast Rist, J. A. (15 de Noviembre de 2019). *Twitter*. Recuperado el 27 de Julio de 2021, de <https://twitter.com/joseantoniokast/status/1195379524730531840>
- Kelsen, H. (1982). *Teoría pura del Derecho*. (R. Vernengo, Trad.) México D.F.: UNAM.

- La Tercera Domingo. (21 de Diciembre de 2019). Cristián Larroulet: las charlas motivadoras del último sobreviviente de la crisis en Palacio. Santiago, Chile. Recuperado el 19 de Mayo de 2021, de <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/cristian-larroulet-las-charlas-motivadoras-del-ultimo-sobreviviente-la-tesis-palacio/948377/>
- Labra, A. (19 de Diciembre de 2020). Jacqueline van Rysselberghe: “El gobierno estuvo muy cerca de caer, más cerca de lo que la gente piensa”. Santiago, Chile. Recuperado el 27 de Julio de 2021, de <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/jacqueline-van-rysselberghe-el-gobierno-estuvo-muy-cerca-de-caer-mas-cerca-de-lo-que-la-gente-piensa/IWWTRJCEEZAA3C5QX5RDDJSRPA/>
- Lagos Escobar, R. (26 de Agosto de 2013). Hoja en blanco: el punto de partida de los cambios constitucionales que Chile requiere. Santiago, Chile. Recuperado el 20 de Agosto de 2021, de <https://www.elquintopoder.cl/politica/hoja-en-blanco-el-punto-de-partida-de-la-nueva-constitucion-que-chile-requiere/>
- Lastarria, J. V. (1865). *Elementos de Derecho Público Constitucional Teórico, Positivo y Político: y la Constitución Política de la República de Chile comentada*. Santiago de Chile: Imprenta de Eug. Vanderhaeghen, Gante.
- Latinobarómetro. (2 de Enero de 2021). *Corporación Latinobarómetro*. Obtenido de <https://media.elmostrador.cl/2021/01/INFORME-CHILE-2020-2.pdf>
- Libertad y Desarrollo. (20 de Diciembre de 2019). *lyd.org*. Obtenido de <https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/12/tp-1430-propuesta-comision-tecnica-y-tramite.pdf>
- Mansbridge, J. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. En J. Parkinson, *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maquiavelo, N. (1987). *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*. Madrid: Alianza.
- Marchetti, P. (29 de Noviembre de 2019). La evolución del precio del dólar en Chile y los hitos que han marcado su cotización en los últimos dos meses. Santiago, Chile. Recuperado el 4 de Julio de 2021, de <https://www.emol.com/noticias/Economia/2019/11/29/968759/dolar-precio-valor-chile.html>
- Marchetti, P. (16 de Marzo de 2020). Bolsa de Santiago se derrumba más de un 14% y anota su mayor caída en más de 30 años. Santiago, Chile. Obtenido de <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/03/16/980003/Bolsa-Santiago-IPSA-derrumbe-1431.html>
- Mayol Miranda, A. (2019). *Big Bang, Estallido Social 2019*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Medrano, C. (7 de Enero de 2020). Senadores por el NO: RN opta por rechazo en plebiscito constituyente. Santiago, Chile. Recuperado el 14 de Diciembre de 2021, de <https://radio.uchile.cl/2020/01/07/senadores-por-el-no-rn-opta-por-rechazo-en-plebiscito-constituyente/>

- Meza-Lopehandía, M. (16 de Enero de 2020). La Convención Constituyente, ¿es una Asamblea Constituyente? Santiago, Chile. Recuperado el 14 de Agosto de 2021, de <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2020/01/16/la-convencion-constituyente-es-una-asamblea-constituyente/>
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. (4 de Abril de 2017). *Camara.cl*. Obtenido de <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=11685&prmBOLETIN=11173-07>
- Monasterio Blanco, F. (12 de Noviembre de 2019). La peor jornada de violencia desde el inicio del estallido social. Santiago, Chile. Recuperado el 13 de Julio de 2021, de <https://www.pauta.cl/politica/la-violencia-que-el-12-de-noviembre-se-tomo-el-pais>
- Morales Quiroga, M. (2020). Estallido Social en Chile 2019: Participación, confianza institucional y escándalos públicos. *Análisis Político*, 33(98), 3-25.
- Muñoz, A., & Román, C. (12 de Noviembre de 2019). ¿Por qué no prosperó el proceso constitucional de Bachelet?: Cuando se echó por la borda una Convención Constituyente. Santiago, Chile. Recuperado el 16 de Abril de 2021, de <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/no-prospero-proceso-constitucional-bachelet-cuando-se-echo-la-borda-una-convencion-constituyente/897460/>
- Negretto, G. (2015). Procesos constituyentes y refundación democrática. El caso de Chile en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, 201-215.
- Nogueira Alcalá, H. (2009). Consideraciones sobre el poder constituyente y reforma de la Constitución en la teoría y la práctica constitucional. *Revista Ius Et Praxis*, 15(1), 229-262.
- Nueva Mayoría. (27 de Octubre de 2013). *Subsecretaría de Desarrollo Regional*. Obtenido de [https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb\\_1\\_0.pdf](https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf)
- OCDE. (3 de Abril de 2014). *Oecd-ilibrary.org*. Obtenido de [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/women-government-and-policy-making-in-oecd-countries/women-s-leadership-in-public-life\\_9789264210745-4-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/women-government-and-policy-making-in-oecd-countries/women-s-leadership-in-public-life_9789264210745-4-en)
- OCDE. (1 de Enero de 2017). *OECD.org*. Recuperado el 20 de Abril de 2020, de <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-chile-2017.pdf>
- Ossa Santa Cruz, J. L. (2020). *Chile constitucional*. Santiago de Chile: Fondo de cultura económica.
- Ossa Santa Cruz, J. L. (21 de Junio de 2020). *Ciper Chile*. Recuperado el 16 de Noviembre de 2020, de web: <https://www.ciperchile.cl/2020/06/21/el-primer-constitucionalismo-chileno-lecciones-para-la-discusion-actual/>
- Paillape, M., & Muñoz, A. (26 de Septiembre de 2020). ¿Qué significa que la nueva Constitución deberá respetar los tratados internacionales firmados por Chile? Santiago, Chile. Recuperado el 3 de Noviembre de 2021, de

<https://www.latercera.com/reconstitucion/noticia/que-significa-que-la-nueva-constitucion-debera-respetar-los-tratados-internacionales-firmados-por-chile/NT3Z3EEUG5FYVG3QRONTA5XBO4/>

- Palma González, E., & Elgueta Rosas, M. F. (2010). *La Investigación en Ciencias Sociales y Jurídicas*. Santiago de Chile: Facultad de Derecho Universidad de Chile.
- Parkinson, J. (2018). Deliberative Systems. En A. Bächtiger, J. Dryzek, J. Mansbridge, & M. Warren, *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (págs. 432-446). Oxford: Oxford University Press.
- Partido Comunista de Chile. (20 de Julio de 2017). *PcChile.cl*. Recuperado el 2 de Diciembre de 2021, de <https://pcchile.cl/historico/2017/07/20/declaracion-publica-sobre-la-constituyente-en-venezuela/>
- Partido Socialista de Chile. (28 de junio de 2019). *pschile.cl*. Obtenido de <https://portal.pschile.cl/resultados-elecciones-internas-anteriores/>
- Paúl, F. (5 de Noviembre de 2019). Protestas en Chile | Sebastián Piñera en entrevista exclusiva con la BBC: "Por supuesto que llegaré al fin de mi gobierno". Santiago, Chile. Recuperado el 19 de Junio de 2021, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50305333>
- Pauta. (20 de Noviembre de 2019). Sichel lanza proceso para diálogos ciudadanos inspirados en formato de Bachelet. Santiago, Chile. Recuperado el 1 de Julio de 2021, de <https://www.pauta.cl/politica/sichel-lanza-proceso-dialogos-ciudadanos-inspirados-en-formato-bachelet>
- PC de Chile. (14 de Noviembre de 2019). *Facebook*. Obtenido de <https://www.facebook.com/watch/?v=686561391750437>
- Peña González, C. (2020). *El desafío constitucional*. Santiago de Chile: Taurus.
- Peña Torres, M. (12 de Julio de 2021a). [Columna Constituyente] Marisol Peña: Poder Constituyente y Poderes Constituidos. Santiago, Chile. Recuperado el 12 de Enero de 2022, de <https://ellibero.cl/actualidad/columna-constituyente-marisol-pena-poder-constituyente-y-poderes-constituidos/>
- Peña Torres, M. (13 de Septiembre de 2021b). Profesora Marisol Peña abordó la compleja situación que se vivió la semana pasada en la Convención Constitucional. Santiago, Chile. Recuperado el 21 de Enero de 2022, de <https://foroconstitucional.uc.cl/2021/09/13/profesora-marisol-pena-abordo-la-compleja-situacion-que-se-vivio-la-semana-pasada-en-la-convencion-constitucional/>
- Pereira Menaut, A. C. (1998). *Teoría Constitucional*. Santiago de Chile: Jurídica Cono Sur.
- Pfeffer Urquiaga, E. (2005). *Reformas Constitucionales 2005*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Pinochet Ugarte, A. (1981). Exposición al país del Presidente de la República el 10 de agosto de 1980. *Revista Chilena de Derecho*, 8(1-6), 483-491.



- Piñera Echeñique, S. (20 de Octubre de 2017). *SebastianPinera.cl*. Obtenido de <https://www.sebastianpinera.cl/images/programa-SP.pdf>
- Pisarrello Prados, G. (2014). *Procesos constituyentes: caminos para la ruptura democrática*. Trotta.
- Plaza Pública Cadem. (18 de Noviembre de 2019). *El Mostrador*. Recuperado el 23 de Julio de 2021, de <https://media.elmostrador.cl/2019/11/Track-PP-305-Noviembre-S2-VF.pdf>
- PNUD. (1998). *Desarrollo Humano en Chile-1998: Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile: ONU.
- PNUD. (Septiembre de 2015). *Undp.org*. Recuperado el 4 de Agosto de 2021, de [https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic\\_governance/mecanismos-de-cambio-constitucional-en-el-mundo.html](https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/mecanismos-de-cambio-constitucional-en-el-mundo.html)
- Prensa.predencial.cl. (12 de Noviembre de 2019a). Presidente Piñera realiza llamado a acuerdos por la paz, justicia social y nueva Constitución. Santiago, Chile. Recuperado el 15 de Julio de 2021, de <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=134376>
- Prensa.presidencial.cl. (17 de Noviembre de 2019b). Presidente Piñera aborda acuerdos para la paz, justicia social y nueva Constitución. Santiago, Chile. Recuperado el 17 de Julio de 2021, de <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=134637>
- Presidenta de la. (7 de Marzo de 2018). *Bcn.cl*. Obtenido de <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76296/1/Mensaje%20Pdta.Bachelet.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Auditoría a la democracia*. Santiago: LOM.
- Quintana Leal, J. (2020). *Sírvase conectar*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Radio Tierra. (14 de Octubre de 2015). *Youtube*. Recuperado el 22 de Abril de 2021, de [https://www.youtube.com/watch?v=IHD\\_AWk90ZI&t=233s](https://www.youtube.com/watch?v=IHD_AWk90ZI&t=233s)
- Ravest, M. (21 de Octubre de 2020). ¿Por qué voto rechazo? Santiago, Chile. Recuperado el 3 de Septiembre de 2021, de <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/por-que-voto-rechazo/>
- Rebón, J., & Ruiz Encina, C. (2020). Revueltas en y contra el neoliberalismo. Argentina, 2001 y Chile, 2019. *Revista sociedad*(40), 157-173.
- Red De Politólogas. (s.f.). *Nosinmujeres.com*. Obtenido de <https://www.nosinmujeres.com/quienes-somos/>
- Reportur. (13 de Noviembre de 2019). Chile: caen las reservas hoteleras un 50% tras estallido social. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 9 de Julio de 2021, de <https://www.reportur.com/agencias/2019/11/13/retroceso-del-turismo-chileno-tras-estallido-social/>

- Repositorio Digital Archivo Patricio Aylwin Azócar. (28 de Noviembre de 2018). *Archivo Patricio Aylwin*. Recuperado el 20 de Abril de 2021, de <http://www.archivopatricioaylwin.cl/xmlui/handle/123456789/7626>
- Reyes P., C. (2 de Noviembre de 2019). Convergencia Progresista presenta contrapropuesta de agenda social enfocada en nueva constitución y mejora de las pensiones. Santiago, Chile. Recuperado el 17 de Junio de 2021, de <https://www.latercera.com/politica/noticia/convergencia-progresista-presenta-contrapropuesta-agenda-social-enfocada-nueva-constitucion-mejora-las-pensiones/886288/>
- Reyes, C. (27 de Enero de 2020). Presidenta UDI y proceso constituyente: "Estamos proponiendo poner como base el proyecto que presentó Michelle Bachelet". Santiago, Región Metropolitana, Chile. Recuperado el 4 de Enero de 2022, de <https://www.latercera.com/politica/noticia/presidenta-udi-proceso-constituyente-estamos-proponiendo-poner-base-proyecto-presento-michelle-bachelet/988656/>
- Ríos Álvarez, L. (2017). La soberanía, el poder constituyente y una nueva constitución para Chile. *Estudios constitucionales*, 15(2), 167-202.
- Romero, M. C. (12 de Noviembre de 2019). UDI fija condiciones para dialogar y dice no estar disponible para negociar "mientras no cese la violencia". Santiago, Chile. Recuperado el 15 de Julio de 2021, de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/11/12/967007/UDI-por-negociaciones.html>
- Ruiz Encina, C. (2020). *Octubre chileno*. Santiago de Chile: Taurus.
- Salazar Vergara, G. (2011). *En el nombre del poder constituyente*. Santiago de Chile: LOM.
- Sánchez Viamonte, C. (1967). *Constituyente*. Buenos Aires: Bibliográfica.
- Sangüés, N. P. (2004). *Teoría de la Constitución*. Buenos Aires: Astrea.
- Sardiña, M. (18 de Noviembre de 2019). Por primera vez, Piñera condena la violencia policial durante las protestas en Chile. (F. 24, Ed.) Santiago, Chile. Obtenido de <https://www.france24.com/es/20191118-sebastian-pinera-violencia-policia-protestas-chile>
- Schmitt, C. (2011). *Teoría de la Constitución*. (F. Ayala, Trad.) Barcelona: Alianza.
- Sierra Iribarren, L. (2017). Críticas a la metodología y sistematización. *Debates de Política Pública CEP*, 2-41.
- Soto Martínez, V. (29 de Noviembre de 2019). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28094/1/N\\_155\\_19\\_Comparacion\\_Constitucion\\_actual\\_con\\_proyecto\\_de\\_reforma\\_de\\_Bachelet.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28094/1/N_155_19_Comparacion_Constitucion_actual_con_proyecto_de_reforma_de_Bachelet.pdf)
- Soto Velasco, S. (2020). *¿Cómo llegamos a esto? En la hora de la re-constitución*. Santiago de Chile: Ediciones UC.

- Soto, C. (18 de Abril de 2016). "El boinazo": el momento más tenso del gobierno de Patricio Aylwin. Santiago, Chile. Recuperado el 8 de Mayo de 2021, de <https://www.latercera.com/noticia/el-boinazo-el-momento-mas-tenso-del-gobierno-de-patricio-aylwin/>
- T13. (13 de Abril de 2016). Insulza por Proceso Constituyente: "Creo que este debate no va a llegar demasiado lejos". Santiago, Chile. Recuperado el 29 de Abril de 2021, de <https://www.t13.cl/noticia/politica/insulza-proceso-constituyente-el-proceso-este-debate-no-va-llegar-demasiado-lejos>
- T13. (29 de Febrero de 2020). Fiscal Guerra por investigaciones vinculadas a estallido social: "No vemos influencia extranjera". Santiago, Chile. Recuperado el 21 de Mayo de 2021, de <https://www.t13.cl/noticia/nacional/manuel-guerra-influencia-extranjera-29-02-2020>
- The Economist Intelligence Unit. (2019). *Eiu.com*. Obtenido de [https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy\\_Index\\_2018.pdf?mkt\\_tok=eyJpIjoiTUdFMll6SmhObVprT1RGaCIsInQiOiIxT3RLUXNETUpmR3YxZjlcL2hUK1JiMU9oK1wvMm83cTRFUjRzajdNZ08rd3cyNUpPVTV3M05RYUQxWjVNMUIQNHU3aG53STh1Zk16Y0RmSFVoQ21HMkw5dE14MVFkZE5UVVNnTXczdk](https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2018.pdf?mkt_tok=eyJpIjoiTUdFMll6SmhObVprT1RGaCIsInQiOiIxT3RLUXNETUpmR3YxZjlcL2hUK1JiMU9oK1wvMm83cTRFUjRzajdNZ08rd3cyNUpPVTV3M05RYUQxWjVNMUIQNHU3aG53STh1Zk16Y0RmSFVoQ21HMkw5dE14MVFkZE5UVVNnTXczdk)
- The Economist Intelligence Unit. (2021). *Eiu.com*. Obtenido de [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=democracy2020](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracy2020)
- TV Senado. (Octubre de 30 de 2019). *tv.senado.cl*. Recuperado el 9 de Junio de 2021, de <https://tv.senado.cl/tvsenado/programas/evento/especiales/dialogos-en-el-senado/2019-10-30/095114.html>
- TV Senado Chile. (6 de Diciembre de 2019). *Youtube*. Recuperado el 1 de Octubre de 2021, de <https://www.youtube.com/watch?v=YakzFD6wUfs&t=661s>
- TV Senado Chile. (27 de Noviembre de 2019). *Youtube.com*. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=BgVOAMwczT0>
- Unidad Social. (16 de Noviembre de 2019). *Colegio de Profesores*. Recuperado el 25 de Julio de 2021, de <https://www.colegiodeprofesores.cl/2019/11/16/declaracion-de-unidad-social-de-rechazo-al-acuerdo-de-paz-y-nueva-constitucion/>
- Universidad de Viña del Mar. (19 de Junio de 2020). *Uvm.cl*. Recuperado el 29 de Enero de 2022, de <https://www.uvm.cl/noticias/proceso-constituyente-inauguracion-ano-academico/>
- Valentini, C. (2020). *Journals.OpenEdition.org*. Recuperado el 9 de Febrero de 2020, de <https://journals.openedition.org/revus/6662>
- Vallespín, F. (3 de Marzo de 2013). *El País*. Recuperado el 29 de Diciembre de 2021, de [https://elpais.com/elpais/2013/02/25/opinion/1361790661\\_221897.html](https://elpais.com/elpais/2013/02/25/opinion/1361790661_221897.html)
- Vargas, F. (22 de Noviembre de 2019). Comisión técnica asesora: Los elegidos para materializar el acuerdo constitucional en un proyecto de ley. Santiago, Chile. Recuperado el 8 de Septiembre de 2021, de

<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/11/22/968053/ComisionTecnica-Constitucion-Acuerdo.html>

Vega, M., & Muñoz, A. (3 de Julio de 2020). De criticado a valorado: El “revival” del proyecto constitucional de Bachelet. Santiago, Chile. Recuperado el 20 de Abril de 2021, de <https://www.latercera.com/reconstitucion/noticia/de-criticado-a-valorado-el-revival-del-proyecto-constitucional-de-bachelet/W6H67ZRILBBALJV3VJ4S3JRY3Y>

Veloso, L. (20 de Diciembre de 2019). UDI congela relación con Chile Vamos tras aprobación de paridad: "Somos el único partido de derecha". Santiago, Chile. Recuperado el 10 de Septiembre de 2021, de <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2019/12/20/udi-suspende-su-participacion-en-chile-vamos-luego-de-que-rn-y-evopoli-apoyaran-paridad-de-genero.shtml>

Verdú, L. (1983). *Curso de Derecho Político* (Tercera ed.). Madrid: Tecnos.

Von Baer, A., & Ossandón, J. (17 de Octubre de 2020). *Ex-Ante*. Recuperado el 15 de Mayo de 2021, de <https://www.ex-ante.cl/como-la-udi-se-resigno-a-entregar-la-constitucion-del-80/>

Williams, M. S. (2019). Review of *The adventures of the constituent power*. Adrew Arato. *Cambridge University Press*, 26(1), 163-165.

Zapata Larraín, P. (2020). *La casa de todos y todas: la nueva Consitutción que Chile merece y necesita*. Santiago de Chile: Ediciones UC.

Zúñiga Urbina, F., & Alvarado Parra, E. (2021). *Nueva Constitución y Política Constitucional*. Santiago de Chile: Thomson Reuters.

## Normas jurídicas citadas

Constitución de la Nación Argentina [Const]. 1853, reformada 22 de agosto de 1994 (Argentina). Recuperado de: [https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina\\_1994?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=es)

Constitución de la República Oriental del Uruguay [Const]. 15 de febrero de 1967 (Uruguay), Recuperado de: [https://www.constituteproject.org/constitution/Uruguay\\_2004?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/Uruguay_2004?lang=es)

Constitución española [Const]. 6 de diciembre 1978 (España), Recuperado de: [https://www.constituteproject.org/constitution/Spain\\_2011?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011?lang=es)

Constitución Federal de la Confederación Suiza [Const]. 1 de enero de 2000 (Suiza), Recuperado de: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr>

Constitución Política de Colombia [Const]. 4 de julio 1991 (Colombia), Recuperado de: [https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia\\_2015?lang=es](https://www.constituteproject.org/constitution/Colombia_2015?lang=es)

Constitución Política de la República [Const]. 17 de septiembre de 2005 (Chile). Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>

Ley Constitucional Federal [Const]. 1 de mayo de 1945 (Austria), Recuperado de: <https://mjp.univ-perp.fr/constit/aut1920.htm>

Ley N° 21.298. 23 de diciembre de 2020. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1153843>

Ley N° 18.834. 16 de marzo de 2005. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=236392>

Ley N° 20.050. 26 de agosto de 2005. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=241331>

Ley N° 20.840. 5 de mayo de 2015. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1077039>

Ley N° 21.200, 24 de diciembre de 2019. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1140340>

Ley N° 21.216. 24 de marzo de 2020. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143661>

Ley N° 21.221. 26 de marzo de 2020. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143800>

Ley N° 21.296. 10 de diciembre de 2020. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1153083>

Ley Orgánico Constitucional N° 18.603. 6 de septiembre de 2017. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107684>

Ley Orgánico Constitucional N° 18.700. 6 de septiembre de 2017. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1108229>

Ley Orgánico Constitucional N° 19.884. 6 de septiembre de 2017. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107658>

## **Jurisprudencia citada**

Corte Suprema de Chile, rol 16.945-2021, cinco de mayo de 2021

Corte Suprema de Chile, rol 87.743-2016, dos de febrero de 2017

Corte Suprema de Chile, rol 87.748-2016, dos de febrero de 2017