

Entrando en los contenidos: un primer mapa de las propuestas de normas constitucionales

BOLETIN DEL MONITOR CONSTITUCIONAL

*Tal como lo señalamos en la edición N°16 del Boletín del Monitor Constitucional ([ver aquí](#)), con la entrada en vigencia de los reglamentos permanentes de la Convención Constitucional (CC), se dio inicio al debate sobre los contenidos. Para esto, dichos reglamentos contemplan tres clases de iniciativas constituyentes, según su autoría. Las presentadas por convencionales se denominan “**iniciativa convencional constituyente**”, y están reguladas por el Reglamento General. Las presentadas por la ciudadanía se denominan “**iniciativa popular constituyente**”, reguladas en el Reglamento de Participación Popular. Y los pueblos originarios tienen sus iniciativas populares especiales, reguladas en el Reglamento de Participación Indígena.*

En esta edición del Boletín del Monitor Constitucional ofrecemos un panorama general de las iniciativas de normas constitucionales presentadas hasta ahora. Comenzamos con una aproximación cuantitativa de las iniciativas presentadas. Luego analizamos su distribución a las siete comisiones temáticas. Finalmente hacemos algunas observaciones sobre los desafíos que es posible avizorar en la etapa que se ha iniciado tras la elección de la nueva Mesa Directiva.

1 / Algunos datos cuantitativos de las iniciativas constituyentes



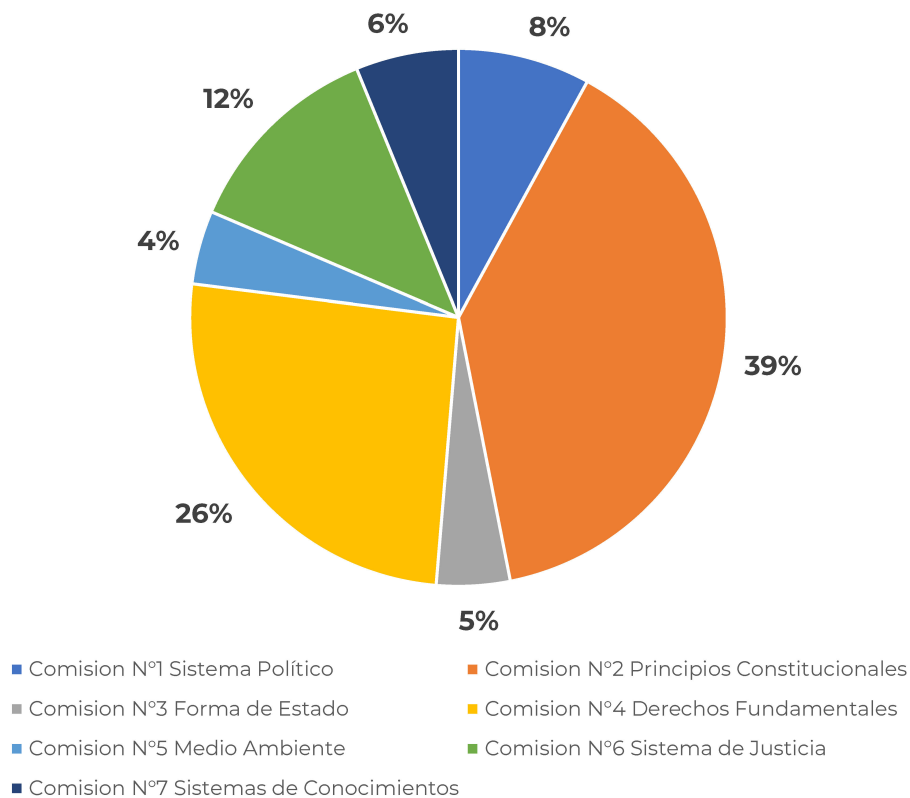


HEMOS CONSIDERADO TODAS LAS INICIATIVAS DE NORMAS DE CONVENCIONALES PUBLICADAS EN EL SITIO OFICIAL DE LA CC AL 6 DE ENERO DE 2022. En cuanto a las iniciativas populares, registramos aquellas que han alcanzado el umbral exigido: un mínimo de 15.000 firmas provenientes de al menos cuatro regiones distintas. **Se trata de 98 iniciativas de normas de convencionales y siete iniciativas populares.** No existe aún registro público de iniciativas especiales presentadas por personas indígenas.

Una vez presentadas, corresponde a la Mesa Directiva “sistematizar y distribuir las iniciativas constitucionales e indicaciones que presenten las y los convencionales constituyentes ante la Mesa Directiva”, a las respectivas comisiones temáticas para su discusión conforme al cronograma definido por cada comisión. Las iniciativas populares, en cambio, son recibidas por la Secretaría de la CC y ésta debe proponer a la Mesa Directiva “su sistematización y distribución”.

Las iniciativas presentadas por convencionales hasta el 6 de enero pasado, más las siete iniciativas populares que han alcanzado las 15.000 firmas hasta el cierre de esta edición del Boletín, fueron distribuidas por la Mesa Directiva a las siguientes comisiones temáticas:

Gráfico N° 1. Distribución de las iniciativas constituyentes



De todas estas propuestas de convencionales, siete han sido distribuidas simultáneamente a dos comisiones temáticas, según lo detalla esta tabla:

VER Tabla N°1

Por otra parte, las siete iniciativas populares que cumplen con los requisitos para ser consideradas como propuestas de normas, versan sobre las siguientes materias y, entre las que fueron distribuidas, seis se fueron a la Comisión de Derechos Fundamentales, y una a la Comisión de Sistemas de Justicia:

VER Tabla N°2

2 / Un examen a la distribución de materias





COMO YA LO MENCIONAMOS, LA MESA DIRECTIVA DEBE DISTRIBUIR LAS INICIATIVAS CONSTITUCIONALES.

Si una iniciativa contiene más de una materia, la Mesa Directiva puede dividirla de manera que cada materia sea considerada por separado. Ahora bien, la **distribución puede ser impugnada** por cualquier convencional en el Pleno, para lo cual se abre un debate entre quienes la impugnan y quienes la deseen defender. Cerrado el debate, el Pleno vota.

A la fecha se han producido las impugnaciones que se listan a continuación. Ellas dan una idea del desafío que plantea la necesidad de dividir temáticamente el estudio de una nueva Constitución y, por lo mismo, sugiere la enormidad del trabajo que le corresponderá a la futura Comisión de Armonización.

El cuadro que sigue distingue, de izquierda a derecha, la correspondiente sesión del Pleno en que se discutió y votó la impugnación, la iniciativa y la distribución original impugnada, la impugnación y, finalmente, el resultado:

VER Tabla N°3

Un argumento común para impugnar las distribuciones de la Mesa Directiva ha sido de **orden reglamentario**, por cuanto el Reglamento General, al crear las siete comisiones temáticas, definió un listado de contenidos mínimos a discutir por cada una de ellas. Como advertimos en su minuto, estos extensos listados de materias se caracterizan por superponerse entre sí constantemente (**ver Boletín N°13**). Otro argumento para impugnar las distribuciones tiene que ver con **la propia distribución que las y los autores han hecho de sus iniciativas**, indicando en ellas la comisión que debería conocerlas. En algunos de estos casos, se ha sostenido, la Mesa Directiva no la habría considerado.

También se ha producido un debate a partir del **lenguaje usado en las normas**. Se ha cuestionado cierta tendencia hacia el nominalismo por parte de la Mesa Directiva, consistente en remitir iniciativas a determinadas comisiones según las etiquetas que las identifican, en vez de atender al contenido de las mismas. Por ejemplo, si la etiqueta contiene la expresión **“principios”**, entonces se deriva automáticamente a la comisión homónima; si contiene **“derechos humanos”**, a la Comisión Derechos Fundamentales.

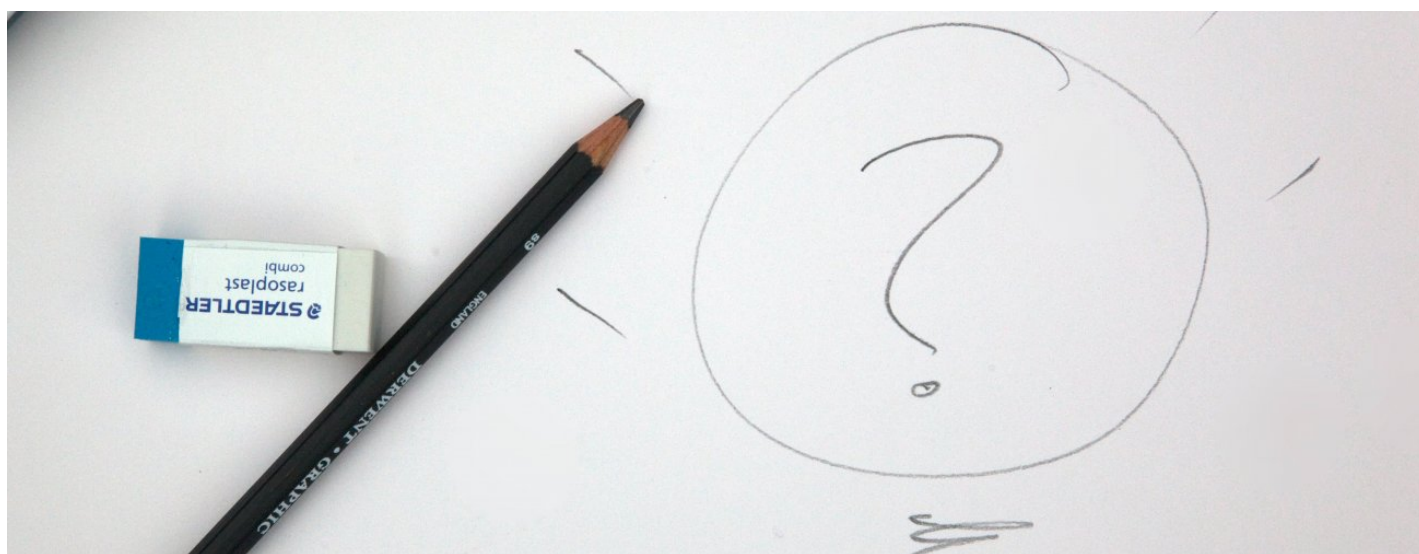
Esto ha llevado a una discusión interesante sobre la inclusión y definición de principios como técnica regulatoria. Conforme al Diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia Española, los **principios jurídicos** son aquellos que “prescriben que un valor o un bien jurídico debe ser realizado en la mayor medida que resulte posible, considerando el entorno y las circunstancias del caso”.

La constante inclusión de principios constitucionales en las iniciativas de normas ha llevado a algunos miembros de la CC a manifestar un cierto escepticismo frente a esta técnica regulatoria. Sugieren, en otras palabras, evitar la tentación del nominalismo, pues no toda iniciativa que sea redactada utilizando el lenguaje de los principios tendrá el efecto de realizarse de la mayor forma respecto de un caso concreto. Un ejemplo de esto es la Iniciativa 55-2 “Incorpora el principio de acción climática justa”, que propone el siguiente:

“Art XX. Principio de Acción Climática Justa Chile y sus pueblos se comprometen en la lucha contra el cambio climático. Es deber del Estado asegurar el buen vivir de las generaciones presentes y futuras, y avanzar de manera sostenida en la prevención y reducción de los riesgos provocados por el cambio climático, la transformación, la transición justa, y la restauración de los equilibrios ecosistémicos, considerando la urgencia de la crisis y el particular carácter de vulnerabilidad del país. Para ello el Estado elaborará, promoverá y ejecutará políticas de transformación, mitigación y adaptación a partir de un enfoque de equidad y solidaridad entre territorios, comunidades y generaciones, que garanticen el pleno respeto de los derechos humanos y de la Naturaleza, especialmente los derechos de los pueblos indígenas. La protección de la Naturaleza, de la biodiversidad y sus ciclos, son asuntos de orden público y de seguridad nacional, que comprometen la acción conjunta del Estado y la sociedad en general. Todos los órganos del Estado deben orientar sus actuaciones en materia ambiental y de cambio climático a la luz de los principios preventivo, precautorio, in dubio pro natura, de no regresión y progresividad”.

Por otra parte, también se ha manifestado una preocupación más institucional sobre el rol que cumplirá la comisión temática dedicada a los principios constitucionales. El hecho de haber establecido una comisión temática dedicada especialmente a ellos parecería reflejar la idea de que los principios conformen una unidad relativamente autónoma en la futura Constitución. Este objetivo se hace más difícil cuanto más uso se haga de los principios como técnica regulatoria, pues más difícil resulta distinguir entre iniciativas que contienen principios constitucionales generales o basales que informen todo el texto constitucional, por una parte, y los principios temática o sectorialmente acotados, por la otra.

3 / Observaciones



LA PRÁCTICA QUE SE HA DESARROLLADO en torno a la distribución de iniciativas constituyentes entre las comisiones temáticas supone grandes desafíos para la CC.

Desafíos para la nueva Mesa Directiva

En anteriores ediciones del Boletín cuestionamos la decisión de renovar toda la Mesa Directiva al cabo de seis meses de funcionamiento de la CC ([vea aquí Boletín N°7](#) y [Boletín N°14](#)). Señalamos que la renovación arriesgaría interrumpir el aprendizaje adquirido en el ejercicio del cargo por la primera Mesa Directiva, un riesgo importante si se atiende al acotado plazo que la CC tiene para redactar un nuevo texto constitucional.

Pues bien, en las sesiones del Pleno de los días 4, 5 y 6 de enero de 2022 se produjo la **renovación total de la Mesa Directiva**. Las nuevas autoridades ejecutivas de la CC tienen el desafío inmediato de

aprender de la experiencia previa y afinar los criterios de distribución para lo que resta de este mes de enero, plazo en que se pueden presentar iniciativas de normas.

Desafíos para algunas comisiones temáticas

Hasta ahora, se advierte una **sobrecarga** en dos de las siete comisiones temáticas: la de Principios Constitucionales y la de Derechos Fundamentales, que agrupan el 65% de las iniciativas consideradas en esta edición del Boletín.

De mantenerse esta tendencia, algunas comisiones temáticas tendrían una carga excepcionalmente alta de trabajo, lo cual reduce la posibilidad de que lo terminen dentro del plazo que se les ha fijado. Es, por ejemplo, el caso de la Comisión de Principios Constitucionales, integrada por sólo 19 convencionales y, hasta ahora, la que tiene a su cargo el 39% de las propuestas de normas distribuidas.

La CC podría aprender de lo sucedido en la etapa provisoria con la Comisión de Derechos Humanos. Fue la única comisión que debió postergar la entrega de su trabajo sucesivamente, concluyendo con posterioridad a la aprobación de los reglamentos permanentes.

Desafíos para la coordinación del trabajo entre comisiones

Además de la concentración de iniciativas en dos comisiones temáticas, la división de iniciativas para su distribución entre dos o más comisiones demanda especiales esfuerzos de coordinación entre las comisiones.

Lamentablemente, el Reglamento General no considera un mecanismo integral que permita deliberar y votar conjuntamente aquellas iniciativas con contenidos comunes. Lo más cercano son dos mecanismos específicos. Uno consiste en la **obligación de vincularse entre las coordinaciones de las distintas comisiones** al menos dos veces al mes, a fin de mantener un conocimiento mutuo del grado de avance de cada una de ellas y así tratar de que exista armonía temática. Se trata de una forma de coordinación horizontal. El otro mecanismo son los **enlaces transversales**, pero éstos se limitan a detectar superposiciones y vacíos respecto de seis enfoques específicos, para luego comunicarlos en sus respectivas comisiones temáticas ([ver Boletín N°15](#)).

También es lamentable el hecho de que el Reglamento General no haya contemplado la posibilidad de crear comisiones unidas, como sucede en el Congreso Nacional en el que dos o más comisiones pueden encargarse del examen conjunto de un asunto. La ausencia de un mecanismo equivalente

en la CC posiblemente pondrá sobre los hombros de la futura Comisión de Armonización una gigantesca responsabilidad.

De alguna manera, eso sería paradójico. El diseño de la CC quiso evitar la creación de una supra comisión que estuviera por sobre las comisiones temáticas. Sin embargo, al no haberse anticipado mecanismos formales de trabajo mancomunado entre las comisiones, la Comisión de Armonización tendrá que asumir un papel mucho más protagónico si se espera contar con un texto razonablemente armónico dentro del apretado plazo restante.

Muchos derechos y principios, pocos órganos

Una última observación sobre las propuestas de normas presentadas hasta ahora. Como vimos, el grueso corresponde a derechos y a principios. Este es coherente con el contexto discursivo que antecedió y ha rodeado el proceso constituyente, caracterizado por el énfasis en los derechos constitucionales y por la proclamación de un sinfín de principios en los reglamentos provisorios y permanentes de la CC. Cabe esperar que esta tendencia se revierta pronto y se empiece a prestar la atención que exigen los aspectos más orgánicos de la Constitución. Por varias razones, entre ellas dos: para que el listado de derechos no sea sólo una promesa vacía, y para que el futuro diseño de la vida en común esté principalmente en manos de las autoridades que nos representan democráticamente, y no de los tribunales.