

Propuestas para reformar la nueva Constitución: ¿Cuánto amarran?

BOLETIN DEL MONITOR CONSTITUCIONAL

Hasta el 15 de noviembre de 2019, fecha del Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución, buena parte del debate constitucional se concentró en la forma de reemplazar la Constitución vigente. El punto no era su reforma. De hecho, esta Constitución ha sido la más reformada de la historia de Chile. El punto era su reemplazo completo por otra nueva, algo no contemplado en las reglas que la Constitución vigente disponía para su reforma.

En la elección presidencial de 1999, la candidatura de Gladys Marín propuso un plebiscito para derogar la Constitución y convocar a una Asamblea Constituyente para elaborar una nueva. Esta fue la primera vez que una candidatura relevante proponía eso. Desde ese momento, la misma propuesta y otras parecidas empezaron a surgir en campañas electorales y en algunos círculos académicos. En 2018, la Presidenta Bachelet dejó en el Congreso un proyecto de nueva Constitución que debía ser deliberado y, eventualmente, aprobado por una Convención Constitucional y plebiscitado después. El Acuerdo de 15 de noviembre de 2019 despejó definitivamente la cuestión, gatillando el proceso constituyente en que estamos embarcados.

Cuando ya está avanzando este proceso, es tiempo de preguntarse por las propuestas que en la Convención Constitucional (CC) se están discutiendo para regular la forma en que el texto que propondrán al país será reformado y, eventualmente, reemplazado.

¿Cuán “atada” va quedar esta propuesta constitucional? La importancia de esta pregunta fue advertida por el profesor Antonio Bascuñán R. en 2014: “¿Con qué estamos comprometidos, con una Constitución futura cuyo

procedimiento de reforma es contramayoritario? Y si eso es así, ¿por qué tenemos que levantar la exigencia contramayoritaria para reformar lo que actualmente tenemos, si lo que vamos a tener también va a estar sometido a la exigencia contramayoritaria? (...) se cierne la única trampa genuina que es denunciar como trampa una situación contramayoritaria, para darnos una regulación por criterio mayoritario e impedir su reforma futura con un nuevo mecanismo contramayoritario. Esa trampa, si bien no la encontramos hoy, es una trampa con la que nos podríamos encontrar” (en [Diálogos Constitucionales](#) 2015:57-58). ¿Qué nos dicen al respecto las propuestas que están circulando en la CC?

Para contestar esta pregunta daremos los siguiente pasos. Comenzamos revisando la evolución histórica de la potestad constituyente en las constituciones chilenas, con énfasis en el sujeto titular y los procedimientos para ejercitarla. Luego, nos enfocamos en dos hitos más recientes sobre la forma de reemplazo de la Constitución vigente: el fallido proceso constituyente llevado a cabo durante el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018) y el proceso en curso iniciado en noviembre de 2019. Seguimos con un análisis de las propuestas que se han presentado ante la CC al cierre de esta edición del Boletín. Finalmente, formulamos algunas observaciones.

1 / Evolución histórica de la potestad constituyente (1818-2014)



Primer Congreso Nacional de Chile Foto: [Archivo Nacional](#)

EN EL DERECHO CHILENO HAY DISTINTAS POTESTADES NORMATIVAS

PÚBLICAS. EN SU EJERCICIO SE DICTAN, MODIFICAN Y DEROGAN NORMAS

JURÍDICAS. Dichas potestades son la constituyente, la legislativa, la administrativa, la jurisdiccional y la autónoma. Todas tienen un titular, un procedimiento y un ámbito de competencia. La potestad constituyente es la superior de todas. Tiene un sujeto titular y un procedimiento. También un ámbito de competencia, pero éste es indefinido: cualquier materia puede ser regulada en ejercicio de la potestad constituyente. Éste no es el caso de las demás potestades, que tienen ámbitos de competencia delimitados. A continuación, la potestad constituyente en la historia de Chile distinguiendo su sujeto titular y procedimiento.

Sujeto titular

Uno de los aspectos que se ha mantenido inalterado en nuestra historia constitucional es el sujeto titular de la soberanía: desde la primera Constitución de nuestro país, la de 1818, se reconoce dicha titularidad a la “nación”. Así, la serie de constituciones decimonónicas que la siguen mantienen el mismo reconocimiento, como consecuencia del influjo del ideario revolucionario francés en nuestro país, y en particular, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), que disponía:

“La fuente de toda soberanía reside esencialmente en la nación; ningún individuo, ni ninguna corporación pueden ser revestidos de autoridad alguna que no emane directamente de ella”

Posteriormente, la Constitución francesa de 1793, cambia la titularidad de la soberanía hacia el pueblo. Ésta señalaba que “la **soberanía reside en el pueblo**; es una, indivisible, imprescriptible e inalienable”. Empero, éste cambio no tuvo recepción en Chile.

La adopción en nuestro país del concepto de nación por sobre el de pueblo también obedeció a cuestiones ideológicas. Durante la redacción de la Constitución de 1833, una de las primeras fórmulas que se propuso fue, precisamente, la que depositaba la titularidad de la soberanía en el pueblo. Sin embargo, ella no prosperó, por indicación del convencional Vial Formás, apoyada por el convencional Manuel José Gandarillas. Este último sostuvo: *“la experiencia de los tumultos pasados, en que, a nombre del pueblo, se había obrado muchas revoluciones, hacía necesaria la declaración del artículo que se discutía; que el argumento (sic) mas fuerte que se había espuesto contra ella, era el que podía ser quebrantada, i que entonces, según este principio, deberían abolirse los mandamientos de la lei de Dios, que se quebrantan con tanta frecuencia.”* (Valentín Letelier

1901:206). Una cierta postura contra la noción de “pueblo”, entonces, mantuvo a la nación como titular de la soberanía.

Ahora bien, una cosa es la titularidad de la soberanía -algo que se ha mantenido estable en nuestra historia constitucional-, pero otra es su ejercicio efectivo por alguien a quien la nación se la delega. En esto la redacción ha variado, como se ve a continuación:

Tabla N°1: Ejercicio de la soberanía en las Constituciones de Chile

Constitución	Regulación
1828	“el ejercicio de ésta en los poderes supremos con arreglo a las leyes. No puede ser el patrimonio de ninguna persona o familia.”
1833	“ delega su ejercicio en las autoridades que establece esta Constitución”
1925	“ delega su ejercicio en las autoridades que esta Constitución establece”. “Ninguna persona o reunión de personas pueden tomar el título o representación del pueblo, arrogarse sus derechos, ni hacer peticiones en su nombre. La infracción de este artículo es sedición”.
1980 / Vigente	“Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio. -/ El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana”.

Procedimiento



Congreso Pleno Foto: [Senado](#)

Constitución de 1828

Esta Constitución contempló una interesante fórmula: “El año de 1836 se convocará por el Congreso una gran Convención, con el único y exclusivo objeto de reformar o adicionar esta Constitución, la cual se disolverá inmediatamente que lo haya desempeñado. Una ley particular determinará el modo de proceder, número de que se componga, y demás circunstancia”.

Los hechos, sin embargo, se aceleraron. Hubo una guerra civil en 1829, el bando conservador o “pelucones” triunfó en Lircay (1830) y, luego, se instaló una Gran Convención en 1831. La ley que la reguló fijó un número de 36 integrantes, de los cuales 16 fueron diputados y otros 20 ciudadanos. Ambos grupos de constituyentes debían cumplir con el requisito de gozar de “conocida probidad e ilustración”. La Gran Convención tuvo la tarea de crear una **nueva** Constitución, la de 1833, que, no obstante sus profundas diferencias con la de 1828, se presentó como una reforma de ésta última.

Constitución de 1833

La Constitución de 1833 se apartó de su antecesora también en estas materias de cambio constitucional. No contempló un plazo para convocar a un órgano especial que revisara el texto, sino un mecanismo estable para su reforma y reemplazo. Los órganos competentes eran la Presidencia de la República y el Congreso Nacional, por medio de un procedimiento parecido al de las leyes. Para dar inicio a una reforma constitucional, el proyecto debía provenir de una de las Cámaras del Congreso, y contar con el patrocinio de la cuarta parte de los miembros presentes de la Cámara en que se propuso (es decir, 5 senadores o 30 diputados aproximadamente). Luego se discutía en cada una de estas y debían resolver “por las dos tercias partes de sufragios en cada una, que el artículo o artículos propuestos exigen reforma”. Esta resolución era remitida al Presidente de la República.

El Presidente podía aprobarla promulgando la reforma, o vetarla en forma total o parcial. En caso de rechazarla totalmente, se tenía por no presentado el proyecto de reforma, sin posibilidad de volver a presentarlo durante el año calendario correspondiente. Y en caso de veto parcial, el proyecto era devuelto al Congreso con observaciones. Si éstas eran acogidas por ambas Cámaras se entendía aprobada la reforma; de lo contrario, su rechazo conllevaba los mismos efectos que el veto total.

Si finalmente se establecía la necesidad de reforma constitucional, había que esperar su ratificación por un segundo Congreso, el cual debía discutir el proyecto en la primera sesión que se celebrara luego de renovarse la Cámara de Diputados.

En 1882, bajo el gobierno de Domingo Santa María, se modificó este rígido procedimiento de reforma. Se equiparó la tramitación y quórum de las reformas constitucionales al de las leyes ordinarias, agregando la iniciativa presidencial de reforma constitucional. En cuanto al quórum de aprobación, se especificó que se debía contar con la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras para su tramitación. Sin embargo, se mantuvo la ratificación por mayoría absoluta del proyecto por parte del siguiente Congreso.

La Constitución de 1833 se modificó poco, probablemente por este difícil proceso de reforma. Para vadearlo a veces se usaron “leyes interpretativas” en lugar de reformas propiamente tales, como la de

libertad de cultos en 1865.

Constitución de 1925

Esta Constitución continuó flexibilizando el cambio constitucional. Por lo pronto, no exigió la ratificación de la reforma por un segundo Congreso. En cambio, siguió a su antecesora aplicando, con algunas modificaciones, el procedimiento legislativo a dicho cambio. Entre éstas se disponía que cada Cámara debía aprobar por mayoría de sus miembros en ejercicio el proyecto de reforma. En caso de aprobación, 60 días después debía ser votado por el Pleno del Congreso (es decir, ambas cámaras reunidas), al que debían asistir la mayoría del total de sus miembros. Si resultaba aprobado por el Pleno el proyecto era remitido al Presidente de la República para su promulgación y posterior publicación.

El Presidente de la República sólo podía hacer observaciones, sea proponiendo modificaciones o correcciones, al proyecto que recibía del Congreso. Si éstas eran aprobadas por ambas Cámaras, el proyecto volvía al Presidente para su promulgación. Por el contrario, si eran rechazadas, ambas Cámaras podían insistir por los $\frac{2}{3}$ de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto que habían aprobado. En este caso el Presidente tenía dos opciones: promulgar el proyecto o consultar a la “Nación” mediante plebiscito sobre los puntos en desacuerdo. En este último escenario, se promulgaba el proyecto de reforma constitucional que resultó victorioso en el plebiscito. Y, a diferencia de la Constitución de 1833, no se contempló la ratificación del proyecto de reforma por un segundo Congreso.

La Constitución de 1925 fue objeto de nueve reformas constitucionales hasta 1971. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, la del año 1943, que reconoció constitucionalmente a la Contraloría General de la República y la iniciativa exclusiva de ley al Presidente. La de 1967 abrió el proceso de reforma agraria. La de 1970 rebajó la edad para votar de 21 a 18 años, y creó el Tribunal Constitucional. Y en 1971 se promulgó el “Estatuto de Garantías Constitucionales”.

Constitución de 1980

A diferencia de su antecesora, la Constitución de 1980 dispuso un esquema rígido de reforma constitucional. En el texto original, el proyecto de reforma podía ser iniciado por mensaje del Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso. Además se distinguían diversos quórum según el capítulo o materia a reformar: $\frac{3}{5}$ o $\frac{2}{3}$ de los miembros en ejercicio en cada Cámara. Además, se exigía la ratificación de la reforma por el siguiente Congreso.

En cuanto al veto presidencial, la Constitución de 1980 permitía el veto total de una reforma. En caso de veto total, el Congreso podía insistir en su reforma si alcanzaba el quórum de 3/4 de sus miembros en ejercicio en cada Cámara. En este caso, el Presidente debía promulgar la reforma o consultar a la ciudadanía mediante plebiscito.

Luego del triunfo del NO en el plebiscito de 1988, la dictadura y la oposición nombraron una comisión de expertos para elaborar un proyecto de reforma constitucional. Su resultado fue plebiscitado en 1989, obteniendo el apoyo del 85,7% de la ciudadanía.

Esa reforma incluía 54 cambios, entre los cuales estaba la modificación del Capítulo XIV “Reforma de la Constitución”. Se mantuvieron los quórum diferenciados por materia o capítulo, de 3/5 y 2/3, aunque se aumentaron las materias sujetas a este último quórum en relación al texto original, entre ellas, precisamente, la reforma de la Constitución. Como contrapartida a esta mayor exigencia de quórum, se suprimió la ratificación del proyecto por un segundo Congreso y se rebajó a 2/3 la exigencia para que el Congreso pudiera insistir ante el veto del Presidente de la República.

Constitución vigente

El año 2005, bajo el gobierno de Ricardo Lagos, se aprobaron profundas modificaciones a la Constitución de 1980. Entre ellas, por ejemplo, la eliminación de los senadores designados y vitalicios, la reducción del rol tutelar del Consejo de Seguridad Nacional sobre las autoridades civiles, y cambios estructurales al Tribunal Constitucional. Asimismo, introdujo cambios a los mecanismos de reforma de la Constitución, las cuales rigen hasta hoy:

- El procedimiento de reforma se realiza conforme a las normas relativas a la formación de la ley en todo aquello no previsto por el capítulo de Reforma de la Constitución.
- Se eliminó la referencia a la aprobación del proyecto de reforma por el Pleno del Congreso Nacional, bastando la tramitación en ambas Cámaras para luego ser remitido al Presidente de la República.

2 / La potestad constituyente en los procesos de 2014-2018 y 2019-2022





Presidenta Michelle Bachelet durante acto de lanzamiento de los cabildos regionales. Foto: [Gobierno de Chile](#)

El proceso constituyente del segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet

EL SEGUNDO PROGRAMA PRESIDENCIAL DE LA PRESIDENTA BACHELET PROPUSO ENTRE SUS EJES PRINCIPALES UNA NUEVA CONSTITUCIÓN ([ver aquí el programa](#)). Entre las razones justificando dicho anuncio se sostuvo que la Constitución vigente, pese a sus modificaciones, estaba “**sustentada en una desconfianza a la soberanía popular**”. Por ende, una nueva Constitución debería ser elaborada conforme a un proceso "democrático, institucional y participativo". En octubre de 2015 se dio inicio a un Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía, estructurado en tres etapas: Encuentros (por medio de consultas individuales, encuentros locales, cabildos provinciales y regionales durante el año 2016), Deliberación (la presentación de una reforma constitucional en abril de 2017 incorporando un mecanismo de reemplazo total a la Constitución y otra en marzo de 2018 con un texto íntegro de nueva Constitución), y Soberanía (por medio de un plebiscito final ratificadorio).

El proyecto de reforma constitucional de 2017 ([ver aquí este mensaje presidencial](#)) mantuvo el sujeto titular de la potestad constituyente, pero innovó en el procedimiento: agregó a los mecanismos vigentes de reforma constitucional, el reemplazo total de la Constitución mediante una Convención Constitucional. Para convocarla se requería el voto favorable de $2/3$ de los miembros del Congreso Nacional en ejercicio, dejando la definición sobre sus integrantes (cantidad, requisitos, nombramiento y elección) y mecanismos de participación ciudadana a una ley orgánica constitucional con un quórum reforzado de $3/5$ y no de $4/7$, como es la regla general en este tipo de leyes. También se fijaron reglas de quórum para los contenidos: $3/5$ o $2/3$ cuando se tratará de capítulos de la Constitución vigente, y $2/3$ para nuevos contenidos.

Por su parte, el proyecto de nueva Constitución enviado al Congreso en marzo de 2018 ([ver aquí mensaje presidencial](#)) sí se pronunció sobre el sujeto titular de la soberanía en su preámbulo:

“Nosotros, los pueblos de Chile, responsables ante nuestra historia y su porvenir, nos otorgamos esta Constitución Política de la República de Chile. Lo hacemos en forma libre y democrática, ejerciendo el poder constituyente originario del que estamos investidos. La finalidad de este acto solemne es vivir en paz, en justicia y en prosperidad dentro de nuestras fronteras, y convivir con todos los países y pueblos del mundo, promoviendo y respetando la dignidad, la libertad, la igualdad, la solidaridad y los derechos fundamentales de todos los seres humanos.”

En su articulado, sin embargo, mantuvo la fórmula de la Constitución vigente, distinguiendo entre titularidad (la Nación, incorporando a los pueblos indígenas “como parte de la Nación chilena”) y ejercicio (ciudadanía) de la soberanía: “La soberanía reside en la Nación y en sus diversos pueblos indígenas. Su ejercicio se realiza por los ciudadanos a través de las elecciones y los plebiscitos que esta Constitución y las leyes establecen, así como por los órganos y autoridades públicas en el desempeño de sus cargos. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio”.

En materia de cambio constitucional, el proyecto modificaba lo estipulado por la Constitución vigente. Proponía una regulación uniforme en materia de quórum, sin distinción de materias o capítulos como sucede actualmente, fijando en 3/5 de ambas cámaras del Congreso Nacional para la aprobación de una reforma constitucional, para la insistencia ante el veto presidencial a la totalidad de un proyecto de reforma, y para la aprobación de observaciones parciales originadas en el veto parcial de la Presidencia. En este último caso, si el Congreso rechaza todas o algunas de las observaciones de la Presidencia, no se aprobaría la reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que éstos fueran sometidos a plebiscito por la Presidencia.

Si bien el proceso constituyente impulsado durante el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet quedó inconcluso, cabe destacar de sus propuestas lo siguiente. Primero, la diferenciación entre mecanismos de reforma parcial y de reemplazo total, cada uno con sus propias reglas. Segundo, la reducción de los quórum supramayoritarios desde 2/3 a 3/5, permitiendo un solo caso para el más exigente de 2/3: abrir la esclusa que permita la revisión y potencial reemplazo total de la Constitución por una nueva.

Reforma constitucional que dio origen al proceso en curso



TRAS EL ACUERDO DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 2019 LA CONSTITUCIÓN FUE REFORMADA PARA INTRODUCIR UN MECANISMO DE REEMPLAZO TOTAL,

ordenando al Presidente de la República convocar a un plebiscito “de entrada”. Luego del triunfo de las opciones Apruebo y de encargar esta labor a la CC, procedió la elección de las y los convencionales. La Constitución fijó reglas para su integración, elección y remoción en el cargo: paridad de género como requisito tanto para las listas de candidaturas como también para la composición final de la CC, escaños reservados para pueblos originarios, porcentajes para candidaturas de personas con discapacidad, facilidades para la participación de independientes incluyendo la posibilidad de presentar listas de independientes. En lo referido al estatuto de las y los convencionales, la Constitución extendió el régimen vigente aplicable a las y los parlamentarios con mínimas excepciones.

A diferencia de lo propuesto durante el proceso constituyente 2014-2018, que encomendaba regular el funcionamiento de la Convención a una ley orgánica constitucional, la Constitución vigente le entregó la definición de esas materias a la propia CC, confiriéndole potestad reglamentaria autónoma.

Veamos ahora cómo se proyecta la reforma de la futura Constitución en las iniciativas de normas ante la CC.

3 / Las propuestas sobre cambio constitucional en la Convención





Sujeto titular

La CC tempranamente fue dibujando el titular de la soberanía. Su Reglamento General dispone que “la Convención reconoce que la **soberanía reside en los pueblos** y que está mandatada para redactar una propuesta de Constitución, que será sometida a un plebiscito”.

De este modo, la CC reconoce como titular de la soberanía a “los pueblos”, y ya no el concepto más unitario de “Nación” que se ha consagrado históricamente en nuestras constituciones. Esta misma tendencia se advierte en diversas iniciativas de normas constitucionales. Un buen ejemplo es el primer informe de la Comisión de Principios Constitucionales (primer bloque temático), el cual contenía una concepción análoga de la soberanía. La propuesta, sin embargo, fue rechazada por el Pleno en su votación en general y devuelta a la comisión. Esta semana el Pleno se pronunciará sobre el informe de reemplazo el cual reformula su redacción, según ilustra la siguiente tabla.

Tabla N°2: Cuadro comparativo sobre soberanía en informes Comisión N°2

Soberanía Primer informe Comisión de Principios Constitucionales	Informe de reemplazo Comisión de Principios Constitucionales
<p>“Soberanía. La soberanía reside en los pueblos de Chile. Se ejerce directamente por las personas y de manera representativa a través de elecciones de las autoridades, de conformidad a la Constitución y las leyes. El ejercicio de la soberanía reconoce como límite el respeto a los derechos establecidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.</p>	<p>Soberanía. La soberanía reside en el Pueblo de Chile, conformado por diversas naciones. Se ejerce democráticamente, de manera directa y mediante representantes, de conformidad a lo dispuesto en esta Constitución y las leyes. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio. Es deber de los órganos del Estado y de todas las personas y organizaciones respetar, garantizar y promover los derechos humanos y principios establecidos por esta Constitución y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación los derechos humanos en cuanto atributo que deriva de la dignidad humana.</p>

Junto a lo anterior, en el segundo bloque temático de la misma comisión se aprobaron recientemente en particular tres iniciativas que reconocen la **soberanía popular** con la incorporación de mecanismos de democracia directa. Estos son el referéndum de propuesta popular de reforma

constitucional, las iniciativas de derogación de leyes, y las iniciativas populares de ley. Los tres mecanismos reconocen como fundamento al pueblo como “titular de la soberanía” y, respecto de la propuesta popular de reforma constitucional, el pueblo es el “titular de la soberanía y del poder constituyente”.

Por su parte, la Comisión de Sistemas de Justicia -que tiene en su ámbito de competencia esta materia-, ha aprobado en general una norma que establece el siguiente principio guía para el procedimiento de cambio constitucional, estrechamente ligado al sujeto titular de la soberanía:

“Principios. El mecanismo de reforma constitucional reconoce el ejercicio del poder constituyente derivado, en la forma y con los procedimientos de participación ciudadana que se indicarán; teniendo como única limitación la no regresión en materia de derechos fundamentales reconocidos en esta constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile relativos a derechos humanos; y, además, el respeto al Estado social y democrático de derechos”.

Procedimiento

Las propuestas aprobadas en general por la comisión distinguen entre procedimiento de **reforma** a la nueva Constitución y procedimiento de **reemplazo** total de la misma. En este orden los examinamos a continuación.

a) Procedimientos de reforma constitucional

Estas son las propuestas:

Tabla N°3: Cuadro comparativo sobre reforma de la nueva Constitución

Materia	Iniciativa		
	N°544	N°467	N°425
Iniciativa	<ul style="list-style-type: none"> - El/la Presidente de la República, con acuerdo del Vicepresidente. - Patrocinio de no menos que 1/5 ni más de 2/5 de los diputados o diputadas, o no menos que 1/5 ni más de 2/5 senadores o senadoras en ejercicio. - Los 2/5 de las Asambleas Legislativas Regionales, en votación especialmente convocada al efecto, aprobada por la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio. - Iniciativas ciudadanas (8% del padrón electoral) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mensaje de la o el Presidente de la República. - Moción de las y los integrantes del Congreso. - Iniciativa popular (10% de ciudadanos con derecho a voto) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mensaje presidencial. - Moción parlamentaria. - Ciudadanos (0,5% o 10% del padrón electoral).
Quórum de aprobación	Mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.	Mayoría absoluta de las y los parlamentarios en ejercicio.	Mayoría de los y las diputadas en ejercicio.
Plebiscito	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobado el proyecto, se envía al Presidente de la República, quien tendrá que someterlo a referéndum ratificatorio dentro de 30 días corridos. - Si el proyecto se aprueba por las 2/3 partes de los miembros de cada Cámara, se omite el referéndum. 	Todos los proyectos de reforma constitucional aprobados por el Congreso, deberán ser sometidos a plebiscito nacional, con sufragio obligatorio.	La Cámara de diputados y diputadas deberá convocar a referéndum ratificatorio cuando los proyectos de reforma constitucional recaigan sobre las siguientes materias: <ul style="list-style-type: none"> - Alteración de la forma de Estado - Modificación del período presidencial y del de los y las integrantes del Congreso Nacional - Reformas a los capítulos sobre principios fundamentales y derechos fundamentales - Las regulaciones de este capítulo.
Procedimiento iniciativa popular	Podrán presentarse iniciativas ciudadanas de reforma constitucional, suscritas por al menos el 8% del padrón electoral. Los proyectos se presentarán en la Cámara de Diputados y Diputadas o en el Senado, a elección de quienes lo suscriban.	Podrán presentar proyectos de reforma constitucional un grupo de ciudadanos no inferior al 10% de aquellos con derecho a voto. Si se alcanza el porcentaje exigido, el Congreso dispondrá de dos meses para presentar un proyecto de reforma sobre la misma materia. Si el Congreso aprueba este proyecto, el plebiscito contará con dos papeletas, una donde se preguntará si se quiere o no una reforma sobre la materia, y otra donde se preguntará cuál de los dos proyectos de reforma se prefiere.	Los ciudadanos pueden presentar proyectos de reforma constitucional con el patrocinio del 0,5% o 10% del padrón electoral (al parecer hay una inconsistencia en la iniciativa, ya que se mencionan ambas opciones). En caso que se logre el porcentaje exigido (sea el 0,5% o 10%), el Congreso podrá presentar un proyecto de reforma alternativo, existiendo de esta forma dos cédulas que se someterán a votación en el referéndum que tendrá que llevarse a cabo de manera conjunta a la próxima elección parlamentaria.

Como se observa, las tres propuestas apuntan a una mayor participación ciudadana, tanto para promover un proyecto de reforma constitucional, como para su ratificación mediante plebiscito.

En lo que respecta a la iniciativa de reforma, las tres propuestas contemplan mensaje presidencial, moción parlamentaria y -esto es nuevo entre nosotros-, iniciativa ciudadana. En este último caso las propuestas varían en el porcentaje del padrón electoral exigido: 0,5%, 8% y 10%. Por su parte, la propuesta N°544 agrega la iniciativa de las Asambleas Legislativas Regionales.

En cuanto al quórum de aprobación, las tres iniciativas coinciden en que sea por mayoría de parlamentarios en ejercicio. Y las tres también consagran la posibilidad de plebiscito ratificatorio, aunque sólo una, la N° 467, lo trata como trámite obligatorio dentro del proceso de reforma.

b) Procedimientos de reemplazo constitucional

Estas son las propuestas:

Tabla N°4: Cuadro comparativo sobre reemplazo total de la nueva Constitución

Materia	Iniciativa		
	425-6	544-6	469-6
Órgano	Asamblea Constituyente	Asamblea Constituyente	Asamblea Constituyente
Convocatoria a referendo o plebiscito para la instalación del órgano	<p>Por iniciativa del Presidente de la República y con la aprobación de la Cámara de Diputados y Diputadas. No se indica quórum especial</p> <p>Por iniciativa de la Cámara de Diputados y Diputadas. Para su aprobación, se exige el voto favorable de 4/7 de sus integrantes en ejercicio.</p> <p>Por iniciativa popular, mediante el patrocinio ciudadano de 20% o más del padrón electoral establecido en la última elección parlamentaria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Por iniciativa del Presidente(a) de la República, con la aprobación por la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y Diputadas • Por iniciativa del Congreso Pleno. Deberá tener voto favorable de los 2/3. • Por iniciativa popular, mediante el patrocinio ciudadano de 25% o más del padrón electoral establecido en la última elección parlamentaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Por iniciativa del Presidente(a) de la República, mediante decreto con la firma de todos(as) los Ministros(as) de Estado. • Por iniciativa del Congreso, mediante un acuerdo con el voto favorable de 4/7 de sus integrantes en ejercicio. • Por iniciativa popular, mediante el patrocinio de 20% o más de los ciudadanos(as) con derecho a voto conforme a los registros electorales. <p>En todo caso, el Congreso podrá convocar directamente a la Asamblea Constituyente mediante una ley aprobada con el voto conforme a los 4/7 de sus integrantes en ejercicio</p>
Voto referendo o plebiscito de entrada	Obligatorio para aquellos que tengan su domicilio electoral en Chile	Obligatorio para aquellos que tengan su domicilio electoral en Chile	Obligatorio. No se distingue domicilio electoral.
Organización interna	Será una ley la que defina los aspectos generales que permitan su instalación. Sin embargo, el mismo órgano podrá definir el quórum de aprobación de normas y su respectivo reglamento de funcionamiento	Será una ley la que regule los aspectos generales que permitan su instalación. Asimismo, será la misma Asamblea Constituyente quien podrá definir su propio reglamento de funcionamiento.	Será una ley la que regule la forma de integración de la Asamblea Constituyente; el sistema de elección de sus integrantes; su duración; su organización mínima; los mecanismos de participación popular y consulta indígena del proceso; quórum de aprobación de normas; dictar su propio reglamento; y los demás aspectos generales que permitan la instalación y funcionamiento regular de la Asamblea Constituyente.
Duración	No se regula	No se regula	Se define por ley
Plebiscito de salida	No se regula	No se regula	Plebiscito ratificatorio. Voto obligatorio.

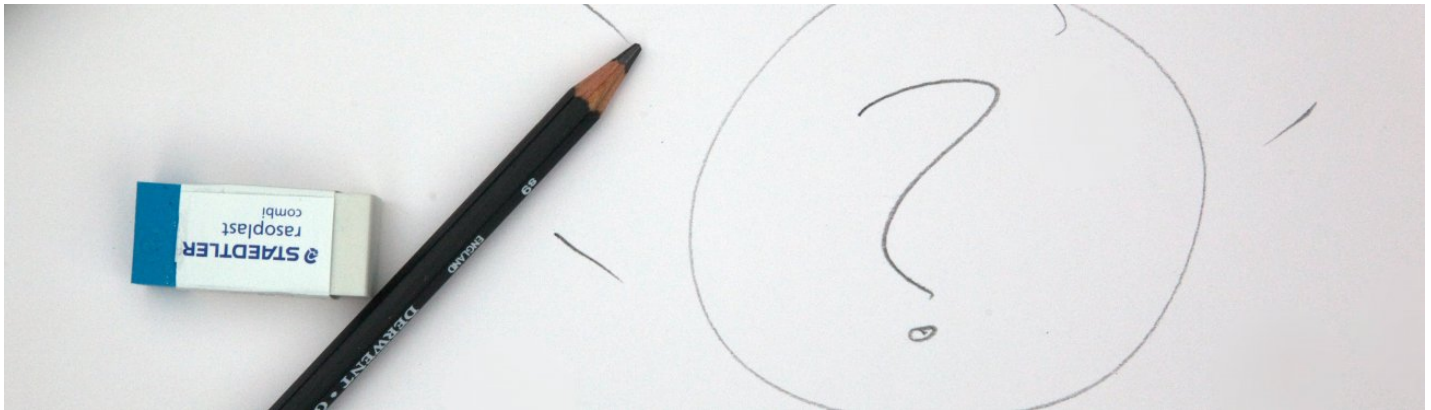
Como se observa, existen elementos comunes en estas tres iniciativas aprobadas en general. Sin embargo, la N°467-6 tiene una regulación más detallada: la Asamblea Constituyente (AC) deberá ser de carácter paritario y con equidad territorial, asegurando la participación en igualdad de condiciones entre independientes e integrantes de partidos políticos, y con escaños reservados de pueblos originarios.

Esta iniciativa además considera la exigencia de un plebiscito ratificatorio al final del proceso, por medio de voto obligatorio, al igual que el plebiscito de entrada.

Finalmente, también se contempla un mecanismo de revisión de la nueva Constitución, denominado “plebiscito constituyente periódico”. Luego de 20 años desde la entrada en vigencia de la Constitución y así, sucesivamente, cada 20 años, se someterá a plebiscito nacional la posibilidad de modificar dicha Constitución. Este plebiscito se celebraría junto a las elecciones parlamentarias.

4 / Observaciones





POR SU CARÁCTER DE MARCO FUNDAMENTAL, LAS CONSTITUCIONES DEBEN PODER REFORMARSE O REEMPLAZARSE POR MEDIO DEL PROCEDIMIENTO MÁS EXIGENTE que un sistema jurídico contemple para la creación, modificación o derogación de sus normas. Dicho procedimiento, con todo, no debe ser demasiado exigente, a fin de no proyectar el tiempo presente hacia el futuro, arriesgando la posibilidad de que el texto que refleje ese presente se fosilice con el correr de los años.

Hasta ahora, las propuestas que sobre esta materia están circulando en la CC distinguen entre reforma y reemplazo de la Constitución. En general, las primeras reducen la exigencia del procedimiento vigente al disminuir el quórum de reforma a la mayoría absoluta del Congreso, como quórum uniforme para todas las materias de la Constitución. En principio, esto es positivo.

Las propuestas sobre reemplazo constitucional, en cambio, parecen más discutibles. La exigencia que hacen en el sentido de que el órgano competente sea una Asamblea Constituyente resta injustificadamente poder y legitimidad al Congreso del futuro. Súmese a esto la necesidad de plebiscitos y el resultado puede ser un procedimiento muy exigente y un texto en extremo rígido.

También se está proponiendo la posibilidad de iniciar una reforma constitucional por iniciativa popular. Este es un mecanismo que existe en la experiencia comparada y, a la luz del valor de la democracia representativa, debe considerarse con cuidado. Por lo pronto, el porcentaje del padrón electoral necesario para iniciar el proceso es clave, para la estabilidad del sistema y para evitar un uso meramente estratégico del mecanismo. Un caso razonable que suele citarse es el de Uruguay: 10% del padrón. Si se incorpora este mecanismo entre nosotros, el porcentaje debería ser más bien alto que bajo. En este sentido, la iniciativa que sugiere un 0,5% del padrón electoral parece demasiado baja (aunque quizás se trate solamente de un error dado que la misma iniciativa habla luego de 10%).

Con todo, el resultado que en la práctica puedan tener las propuestas sobre cambio constitucional dependerá de la medida en que la nueva Constitución ofrezca un sistema político maduro, con

partidos fuertes, y con un papel limitado para los independientes y los movimientos sociales en la política. Si el régimen político no asegura gobernabilidad, un procedimiento flexible de reforma constitucional corre el riesgo cierto de devenir en un asambleísmo permanente.

No es raro que la tentación de congelar su propio mundo aceche a quienes redactan una Constitución. Ella se refleja bien en la decisión de dejar todo “atado y bien atado”. Hay que resistir esta tentación, pues, de materializarse, el paso del tiempo necesariamente la develará como lo que es: un acto de soberbia.