

# Puntos de Referencia

EDICIÓN DIGITAL  
N° 525, enero 2020

## El desafío constitucional: algunas consideraciones

**Lucas Sierra**

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

### Introducción

Como ya es un lugar común decirlo, la cuestión constitucional es un desafío grande. Enorme.

Si gana el apruebo en el plebiscito del 26 de abril próximo, un desafío va a ser asegurar la posibilidad de que el camino constituyente se recorra en paz, con política; sin violencia, ni efectiva ni tampoco su amenaza; en medio de una verdadera comunidad política, y no en medio de intermitentes estados de naturaleza.

Ni siquiera me refiero al orden público en general —ojalá fuera así—, sino que a la posibilidad de que el órgano constituyente que se decida en abril pueda trabajar con tranquilidad, que todas y cada uno de sus miembros pueda deliberar con autonomía, sin vías de hecho, sin amenazas, sin funas. Sin extorsión.

Todo lo que diré esta tarde está sujeto a esa condición. Es decir, opero bajo el entendido de que existi-

rán las condiciones adecuadas para una deliberación constituyente. Es su condición de plausibilidad y, especialmente, es la condición de legitimidad de la futura Constitución.

Otro desafío es de carácter cognitivo, un desafío que plantea la dificultad de entender cómo llegamos a la situación en que estamos. En lo que sigue haré un rápido repaso de las candidaturas presidenciales desde el retorno de la democracia hace 30 años. Estas muestran una tendencia que se explicaría más fácilmente si hace dos años no hubiera ganado la candidatura presidencial que menos ofreció en cuanto a reforma constitucional. Además, esta victoria electoral parece consistente con lo que hace tiempo viene mostrando la encuesta del CEP: la baja prioridad relativa de la reforma constitucional. Esta consistencia dificulta aún más entender el devenir de la cuestión constitucional desde octubre pasado. A esto dedicaré la primera parte de esta presentación.

---

**Lucas Sierra.** Abogado, profesor de Derecho en la Universidad de Chile e investigador del CEP.

Este texto se basa en mi presentación en el seminario "Desafío constitucional: política y economía", organizado por el CEP y CIEPLAN el día 15 de enero de 2020. Agradezco a Nicolás Blanco (CEP) los gráficos que aparecen en este texto, y a Isabel Aninat y Carmen Le Foulon (CEP) y a Pablo Fuenzalida, por sus útiles comentarios a un borrador de este texto. Los errores u omisiones que puedan haber quedado son, casi sobra decirlo, de mi exclusiva responsabilidad.

La segunda parte de esta presentación estará dedicada a otro desafío. Éste está relacionado con la incertidumbre con que se vislumbra el futuro, especialmente a partir del plebiscito del día 26 de abril. Una incertidumbre ineludible, pues es posible anticiparla tanto si gana el apruebo como si gana el rechazo.

Aquí me referiré a la incertidumbre que se abriría con el apruebo, relativa a los contenidos de la futura Constitución. Por supuesto, ellos serán definidos soberanamente por el órgano constituyente que se elija en abril, pero hasta ahora no se ha hablado mucho al respecto. La pregunta por ellos se hace más pertinente por la noción de partir desde una “hoja en blanco”. Esta noción está reflejada en el Acuerdo del 15 de noviembre, cuando establece: “7. La Nueva Constitución regirá en el momento de su promulgación y publicación derogándose orgánicamente la Constitución actual”. Esto significa que si no hay acuerdo sobre alguna materia, esta última deja de tener regulación constitucional, desaparece de la Constitución, sin que la siga rigiendo el texto vigente. La reforma constitucional que siguió al Acuerdo confirma esto al establecer que, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución, “quedará derogada la presente Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra establecido en el decreto supremo N° 100, de 17 de septiembre de 2005”.<sup>1</sup>

La “hoja en blanco” es una mecánica de reemplazo constitucional, antes que un llamado a ignorar la propia evolución constitucional, como si fuera posible pensar en el vacío. Asimismo, la reforma constitucional ya citada se encargó expresamente de relativizar dicha idea al señalar: “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”.

Entender así el concepto de “hoja en blanco” ayuda a reducir la incertidumbre. A propósito de esto, precisamente, mostraré una experiencia que tuvimos en el CEP hace poco más de cuatro años, y que se publicó en el libro *Propuestas Constitucionales*.<sup>2</sup>

En síntesis: la primera parte (1) es una alusión a la historia y al desafío cognitivo que plantea. La segunda (2) es un caso en que se discutieron contenidos para un futuro cambio constitucional. Al final (3) se concluye.

## 1. Candidaturas presidenciales y la cuestión constitucional desde 1990

¿Cómo creen ustedes que se llamaba el primer capítulo del programa de gobierno de Patricio Aylwin en 1989? Se llamaba, cómo no, “Reformas constitucionales y leyes políticas”.<sup>3</sup> Se trataba de varias de las reformas que finalmente se introdujeron en 2005 (como, por ejemplo, suprimir los senadores designados o un mayor control civil sobre las FFAA.).

Desde ese primer momento y en las candidaturas presidenciales que siguieron en 1993, 1999 y 2005, la Concertación siempre ofreció reformar la Constitución, pero reformas puntuales y mediante el procedimiento que la propia Constitución establecía.

La derecha, por su parte, no propuso reformas constitucionales sino hasta la candidatura de Joaquín Lavín en 1999. Así, por ejemplo, la candidatura de Arturo Alessandri Besa en 1993 decía expresamente

<sup>1</sup> El Acuerdo está disponible en <https://m.elmostrador.cl/media/2019/11/Acuerdo-por-la-Paz-Social-y-la-Nueva-Constitucion%CC%81n-1.pdf>. Y la reforma constitucional en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1140340>.

<sup>2</sup> Disponible en <https://www.cepchile.cl/cep/libros/libros-digitales/propuestas-constitucionales-la-academia-y-el-cambio-constitucional-en>.

<sup>3</sup> Disponible en <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/visor/BND:61814>.

que no proponía cambios a la Constitución a menos que en el futuro fueran estrictamente necesarios.

La primera candidatura relevante que propuso reemplazar la Constitución vigente por una nueva —y no sólo de cambios puntuales al texto vigente— fue la del Partido Comunista en la candidatura de Gladys Marín en 1999. Ésta decía:

“Construir un nuevo Estado democrático. Un nuevo Estado democrático debe surgir de un Plebiscito que derogue la Constitución de 1980 y convoque a una Asamblea Constituyente que elabore otra Constitución. El proyecto de allí surgido debería ser, a su vez, sometido a Plebiscito.”<sup>4</sup>

Ahí aparece por primera vez lo que tenemos hoy: plebiscito de entrada, nueva Constitución redactada por un órgano *ad hoc* —paralelo al mecanismo establecido— y plebiscito ratificatorio. Hace 21 años.

La centro-izquierda, por su parte, por primera vez habló de reformas constitucionales entendidas como una nueva Constitución 10 años después, en la campaña de 2009, al final del primer gobierno de la Presidenta Bachelet. Las campañas de Eduardo Frei R-T y la de Marco Enríquez-O. las propusieron.

Frei R-T ofreció la Constitución del Bicentenario con estas palabras: “Seamos francos: la Constitución que tenemos, aunque la hemos reformado, simplemente ‘no da el ancho’ para encarar los retos que tenemos por delante”. Y para esto prometió: “Apenas se instale el nuevo gobierno, invitaremos a todas las fuerzas políticas y sociales a participar de una Comisión Asesora Presidencial, al estilo de las que ha invocado la Presidenta Bachelet, para que elabore una base constitucional y proponga un camino para llevar adelante el proceso solemne de reforma constitucional ciudadana.”<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Disponible en <http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0016907.pdf>.

<sup>5</sup> Disponible en <https://es.slideshare.net/AysenRural/programa-gobierno-frei>. Esta propuesta fue discutida en el CEP en 2009. Algunos antecedentes de esa discusión están disponibles en <https://www.>

Marco Enríquez-O, por su parte, decía: “(se) requiere un cambio constitucional que elimine el actual sistema de mayorías calificadas necesario para aprobar estas reformas legales, las que son virtualmente imposibles de lograr dentro del sistema binominal actual. Por lo tanto un proceso constituyente que redacte una nueva Constitución es un paso necesario para introducir las reformas económicas de transformación real necesarias para avanzar en una democracia económica para Chile.”<sup>6</sup>

Sin embargo, como bien sabemos, Sebastián Piñera ganó esa elección, con una oferta muy escueta de reforma constitucional (reconocimiento de los pueblos originarios, básicamente, materia que aún sigue pendiente).

El discurso por una nueva Constitución se intensificó en las elecciones de 2013. La candidatura de Bachelet señalaba: “El reclamo por una nueva Carta Fundamental no es un prurito de especialistas ni la obsesión de élites sobreideologadas. Es un objetivo planteado desde larga data por sectores democráticos; y levantado actualmente por una gran cantidad de organizaciones políticas, sociales, juveniles, regionales, sindicales, de género y representativas de pueblos indígenas (...) De esta manera, basada en una fuerte convicción democrática, se recoge la demanda nacional por una Nueva Constitución Política para Chile a impulsar en un proceso democrático, institucional y participativo que permita alcanzar este propósito.”<sup>7</sup>

Ella ganó. Y, con una eficacia que podremos discutir, cumplió esta promesa de campaña al impulsar en 2016 un proceso de diálogos ciudadanos, al enviar

cepchile.cl/la-propuesta-de-reforma-constitucional-del-senador-eduardo-frei/cep/2016-03-04/094803.html y, en <https://www.cepchile.cl/comentarios-a-la-propuesta-de-reforma-constitucional-del-senador-eduardo-frei-r-t/cep/2016-03-04/094805.html>.

<sup>6</sup> Disponible en [http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/coleccion/BND/00/EP/EP0000079\\_3.pdf](http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/coleccion/BND/00/EP/EP0000079_3.pdf).

<sup>7</sup> Disponible en [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb\\_1\\_0.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf).

en 2017 al Congreso un proyecto de reforma constitucional para reemplazar la Constitución vigente (la “ley corta” como se le llamó) y al dejar en el Congreso un proyecto de nuevo texto constitucional en el minuto de dejar el cargo en marzo de 2018.

Por otra parte, es notable la propuesta que hizo el candidato Franco Parisi en esa misma elección de 2013: “Impulsar una nueva Constitución representativa, generando las condiciones para establecer una Asamblea Constituyente que le otorgue legitimidad y plasme en ella las reales necesidades de una nación (...) Dicha asamblea deberá incorporar a quienes son parlamentarios en ejercicio, además de sumar un número determinado de delegados nombrados por cada región, electos bajo un sistema electoral mayoritario. Ellos discutirán y podrán modificar un texto inicial que sea sometido a consideración por parte del Ejecutivo. El proyecto final será visado a través de un Plebiscito”.<sup>8</sup>

Finalmente, la última elección en 2017. Desde el centro político a la izquierda, la idea de una nueva Constitución ya estaba completamente instalada. La candidatura de Alejandro Guillier propuso: “Todos esos temas, en nuestra propuesta, son derechos ciudadanos que una Nueva Constitución debe preocuparse por garantizar (...) Aspiramos a continuar el camino que, con coraje, abrió la Presidenta Bachelet, dando pasos significativos hacia un Estado que garantice derechos sociales, principio civilizatorio que debe estar estampado en la Nueva Constitución”.<sup>9</sup>

Por su parte, Beatriz Sánchez y el Frente Amplio incorporaron en su programa de gobierno lo que sigue. Es interesante porque es más o menos lo que estamos experimentando hoy:

“Asamblea constituyente y nueva Constitución. Proponemos la elaboración de una nueva Constitución

<sup>8</sup> Disponible en <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/visor/BND:157866>.

<sup>9</sup> Disponible en [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).

por la vía de una convocatoria a una Asamblea Constituyente electa con sufragio popular, representativa y con mecanismos de participación activa de la ciudadanía en el proceso constituyente”.<sup>10</sup>

Por su lado, Sebastián Piñera corrió de nuevo y, de nuevo, con una modesta y puntual oferta de cambio constitucional. Así y todo, después del entusiasmo constitucional del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet (con diálogos ciudadanos, ley corta de reforma y nuevo texto de reemplazo al final de su gobierno), Piñera ganó la elección.

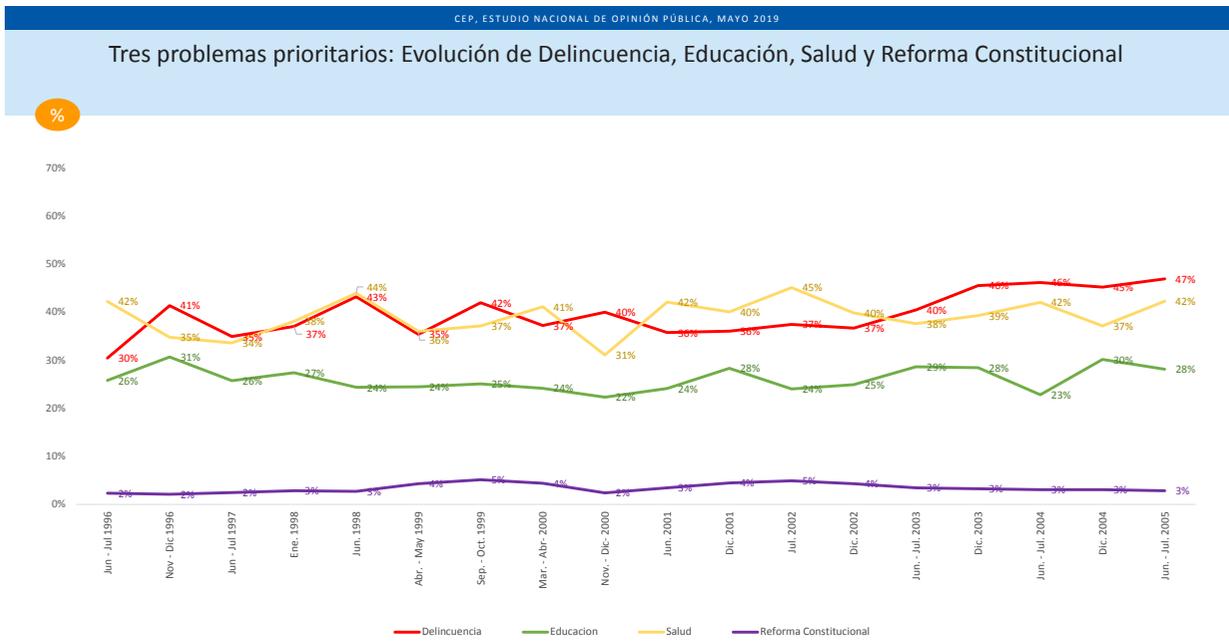
Y llegamos al día de hoy. Dos años después de esa última elección, sin que haya mediado proceso electoral alguno, estamos embarcados en lo que propuso la candidatura del Frente Amplio en 2017 y la del Partido Comunista en 1999.

A mí, por lo menos, esta evolución de las cosas me ha dejado algo perplejo. Porque podría entenderse como la progresiva instalación e intensificación de una idea: la de una nueva Constitución, tan nueva que tendría que ser elaborada por un órgano especial, por fuera, por así decirlo, de los clásicos órganos titulares de la potestad constituyente. Pero un hecho se interpone en esta conclusión: el triunfo de la derecha hace dos años, con tan modesta propuesta de reforma constitucional.

Y uno podría decir que ese hecho parece consistente con lo que ha venido diciendo la encuesta del CEP al respecto. Una de las preguntas más clásicas de esta encuesta es: “¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno?”. La sigue una lista cerrada de problemas. Entre 1996 y 2005, esta lista incluyó “reforma constitucional”. Luego, quizás por la reforma de 2005 firmada por el Presidente Lagos y por el hecho de que siempre marcaba muy poco, fue eliminada como alternativa. Volvió a ser incorporada en 2014,

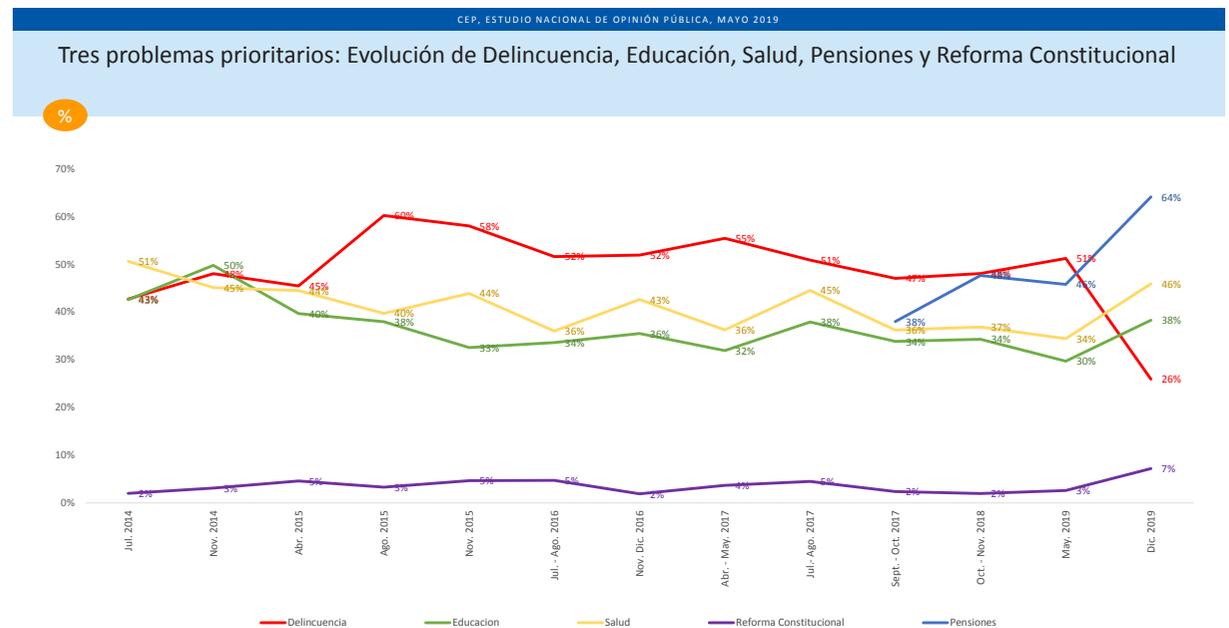
<sup>10</sup> Disponible en [https://www.frente-amplio.cl/sites/default/files/documentos/programa-beatriz\\_sanchez.pdf](https://www.frente-amplio.cl/sites/default/files/documentos/programa-beatriz_sanchez.pdf).

GRÁFICO 1: 1996-2005



FUENTE: elaborado por Nicolás Blanco (CEP).

GRÁFICO 2: 2014-2019



FUENTE: elaborado por Nicolás Blanco (CEP).

tras el segundo triunfo de Michelle Bachelet y el entusiasmo constitucional que —según acabamos de ver— acompañó a su candidatura.

Como se verá en los dos gráficos que siguen, el primero desde 1996 a 2005 y el segundo desde 2014 hasta diciembre 2019, la reforma constitucional tiene una muy baja prioridad entre los encuestados. Los problemas con más alta prioridad han sido delincuencia, educación, salud y pensiones. Frente a ellos la reforma constitucional está en el suelo de la lista, incluso en la última encuesta, de fines de 2019, en medio de la crisis que se gatilló el 18 de octubre. Aquí sube un poco, pero muy levemente.

En fin. Me parece que aquí hay un gran desafío. Es el desafío cognitivo que plantea entender la situación constitucional en que nos encontramos a la luz de la evolución política de los últimos 30 años. Es posible que la relativamente alta abstención en las últimas elecciones pueda ayudar a esta explicación. Es posible, también, que la situación constitucional en que nos encontramos no sea más que un ejemplo de esa famosa frase que se atribuye al primer ministro británico Harold Wilson: *A week is a long time in politics*.<sup>11</sup> Lo que ocurra en los dos años que vienen ayudará, es de esperar, a despejar esta perplejidad.

Por mientras, vamos a otro desafío, el de la incertidumbre en relación con los contenidos de una eventual Constitución futura.

## 2. ¿Futuros contenidos constitucionales? Una experiencia

Un poco de historia nuevamente. En enero de 2014 conversamos con dos abogados y profesores de derecho constitucional: Gastón Gómez y Francisco Zúñiga. Pocas semanas antes, la Presidenta Bachelet

<sup>11</sup> Ver <https://www.parliament.uk/about/art-in-parliament/online-exhibitions/parliamentarians/harold-wilson/image-1/>.

había sido electa con un programa que, según vimos hace poco, ofrecía una nueva Constitución elaborada mediante “un proceso democrático, institucional y participativo”. De una forma parecida a lo que pasa hoy, en ese minuto también había incertidumbre. No tanta, me atrevería a decir, pero había.

Decidimos tratar de reducir esa incertidumbre indagando en lo que la academia vinculada al derecho público estaba pensando sobre, precisamente, la cuestión constitucional que había quedado tan instalada en la elección. Para esto reunimos a 30 profesoras y profesores, de todo el espectro político, a conversar sobre cuatro materias: potestad constituyente o cambio constitucional, derechos, forma de Estado y régimen político.<sup>12</sup> En 10 sesiones, una por semana, con un procedimiento bien definido. Grabamos todo, lo transcribimos, lo revisamos entre todos y lo publicamos a principios de 2015 como *Diálogos Constitucionales*.<sup>13</sup>

A la luz de lo que aprendimos de esa experiencia, hacia fines de 2015, también con Gastón Gómez y Francisco Zúñiga, decidimos dar un nuevo paso, esta vez más propositivo. De esos 30 profesores elegimos una muestra de 13, de nuevo distribuidos en todo el ancho del espectro político.<sup>14</sup>

Y esta vez les pedimos hacer propuestas de cambio. La convocatoria fue: ¿Qué cambiar y cómo hacerlo, pero, sobre todo, *qué?* Estructuramos el proceso con estas cinco materias:

<sup>12</sup> Las y los profesores son: Víctor Manuel Avilés, Antonio Bascañán, Jaime Bassa, Germán Concha, Luis Cordero, Jorge Correa, Rodrigo Correa, Arturo Fermandois, Juan Carlos Ferrada, Rodolfo Figueroa, José Francisco García, Gastón Gómez, Miriam Henríquez, José Ignacio Martínez, Claudio Moraga, Enrique Navarro, Manuel Antonio Núñez, Eric Palma, Emilio Pfeffer, Teodoro Ribera, Pablo Ruiz-Tagle, Francisco Soto, Sebastián Soto, Verónica Undurraga, Julia Urquieta, José Miguel Valdivia, Sergio Verdugo, Patricio Zapata, Jaime Gajardo y Francisco Zúñiga.

<sup>13</sup> Disponible en <https://www.cepchile.cl/cep/libros/libros-digitales/dialogos-constitucionales-la-academia-y-la-cuestion-constitucional-en>.

<sup>14</sup> La y los profesores son: Jaime Bassa, Rodrigo Correa, Jorge Correa, Arturo Fermandois, Jaime Gajardo, José Francisco García, Gastón Gómez, Miriam Henríquez, Pablo Ruiz-Tagle, Francisco Soto, Sebastián Soto, Patricio Zapata y Francisco Zúñiga.

- 2.1. Derechos.
- 2.2. Forma de Estado.
- 2.3. Régimen político.
- 2.4. Régimen jurisdiccional.
- 2.5. Reforma de la Constitución (de la actual y de una futura).

Trabajamos en nueve sesiones semanales, dos sesiones por cada una de las primeras cuatro materias y una para la última, es decir, reforma de la Constitución. Cada materia fue inaugurada por dos propuestas de reforma divergentes sobre ella. Se discutieron en la primera sesión. En la segunda sesión, todos los participantes hacían sus propias propuestas o se adherían a alguna de las dos iniciales.

¿Por qué traigo esto a colación? Porque aquí hay una experiencia que no sólo es interesante por los contenidos (que veremos a continuación), sino que, también, por el método de trabajo, por el procedimiento que siguió. También es parte de la incertidumbre la pregunta por el modo en que el órgano constituyente que se elija en abril trabajará; cómo, por ejemplo, tomará sus decisiones, cómo operará el exigente quórum de 2/3 y cuáles serán sus consecuencias en el contexto de la ya mencionada “hoja en blanco”. Procedimiento y contenidos son distintos, pero están relacionados. Al pensar en contenidos o, al menos, en una estructura temática, se puede también pensar en la forma en que se decidirá sobre ellos.

Cada una de las cinco materias mencionadas, de acuerdo a las cuales se estructuró el diálogo, fue subdividida como sigue:

### 2.1. Derechos:

- Forma de consagración (garantías u objetivos de política) (garantía: civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales —DESC— y derechos colectivos).
- Mecanismo de tutela.
- Derecho de propiedad.
- Otras formas institucionales para proteger derechos.

### 2.2. Forma de Estado:

- Forma jurídica (polo unitario-polo federal).
- Órganos y competencias (niveles de división subnacional, autoridades, relaciones con la Presidencia de la República y formas de transferir competencias).
- Financiamiento (tributos subnacionales, órgano encargado de asignación y gasto, responsabilidad fiscal).
- Qué órganos se deberían incluir en la Constitución (además de los tres poderes clásicos).
- Reconocimiento constitucional de pueblos originarios.

### 2.3. Régimen político:

- Forma de gobierno (presidencialismo, semipresidencialismo o parlamentarismo).
- Relación de la forma de gobierno con el sistema electoral.
- Período presidencial y parlamentario, y posibilidad de reelección.
- ¿Uni o bicameralismo?
- Iniciativa exclusiva, urgencias y veto.
- Quórum para las leyes.
- ¿Mecanismos de democracia directa?

### 2.4. Régimen jurisdiccional:

- Tribunales de la República (sus órganos, tribunales especiales, la cuestión del contencioso-administrativo y bases del proceso).

- Gobierno judicial, nombramiento de los jueces. ¿Consejo Nacional de la Magistratura?
- Control de la supremacía constitucional por un órgano jurisdiccional.
- Acciones cautelares.
- Ministerio Público y prosecución criminal.
- Contraloría General de la República.
- Justicia Electoral.

### 2.5. Reforma de la Constitución:

- Reforma de la Constitución vigente.
- Reforma de una futura Constitución.

A continuación, algunos resultados de este ejercicio.

**2.1. Derechos:** Es un área de divergencia, especialmente en relación con los DESC. La divergencia es en el modo de consagrarlos: como objetivos de política o como garantías. Es interesante notar que, entre estos últimos, varios autores se inclinan por conceder acción cautelar o de tutela, pero por infracción de la ley o los reglamentos, y no por una infracción directa de la Constitución. Esto reduce la discrecionalidad judicial y, por lo mismo, la posible distorsión judicial de las políticas públicas. Los derechos colectivos tienen adeptos, pero son pocos.

Hay convergencia en la consagración constitucional del derecho de propiedad, pero con menos detalle de su regulación en la propia Constitución y más en la ley.

Varios proponen la creación de un *Ombudsman* o Defensoría del Pueblo.

**2.2. Forma de Estado:** Notable convergencia en un Estado unitario (un autor propone uno semi-federal y otro uno regional). Todos están, eso sí, por una mayor descentralización y subsidiariedad competencial. Esto último significa que la unidad mayor sólo puede hacer lo que la menor no puede.

Hubo una vívida discusión sobre mantener o no las provincias. Algunos proponen macro-regiones, a fin de generar masa crítica para la descentralización.

Varios proponen que la facultad de endeudamiento de cualquier nivel subnacional debe estar autorizada por ley.

Sobre los órganos en la Constitución, hay gran consenso en mantener en la Constitución el Tribunal Constitucional (sólo uno quiere eliminarlo), la Contraloría General de la República, el Banco Central, la justicia electoral y el Ministerio Público. Por su parte, hay gran consenso en sacar el Cosena de la Constitución.

También se avanza en una alternativa para la consagración individual y específica de órganos en la Constitución, por la vía de consagrar un estatuto general e innominado de autonomía, con el objetivo de que sea la ley la que defina y regule los órganos correspondientes.

Hay convergencia en el reconocimiento de los pueblos indígenas.

**2.3. Régimen político:** Aquí hay divergencia. Hay presidencialistas, semi-presidencialistas y parlamentaristas a secas, en una división que es transversal políticamente. En todo caso, los presidencialistas están de acuerdo en moderar el régimen presidencial vigente.

Hay convergencia, en cambio, en la idea de mantener la iniciativa exclusiva (especialmente, como se comprenderá, en el caso de los presidencialistas), pero más limitada —sólo en materias de gasto fiscal—, y en limitar las urgencias.

Hay gran convergencia en el bicameralismo (sólo un par de unicameralistas). También en la supresión de las Leyes Orgánicas Constitucionales o, al menos, de reducirlas en número.

También hay convergencia en mantener el ciclo político de cuatro años (sólo uno propone aumentarlo

a cinco años) y, algo que resulta interesante, muchos están por mantener la reelección indefinida de los parlamentarios.

Sobre formas de democracia directa: varios están por el referéndum revocatorio de ley (más en la centro-izquierda, eso sí), algunos por la iniciativa popular de ley (en todo el espectro político), y algunos por limitar estas formas al ámbito local (más a la derecha).

**2.4. Régimen jurisdiccional:** Hay convergencia en crear, de una vez por todas, la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta es una promesa pendiente desde la Constitución de 1925. Algunos autores proponen que sean tribunales especiales dentro del Poder Judicial, sobre la base del tribunal de Cuentas. Otros sugieren un modelo de agencia regulatoria independiente. En todo caso, varias propuestas abogan por aumentar el control jurisdiccional de los procedimientos administrativos.

Sobre el gobierno judicial, algunos autores están por un Consejo Nacional de la Magistratura y otros por mantener dicho gobierno asociado a la Corte Suprema, con distintas intensidades. Algo parecido pasa por las propuestas sobre la Contraloría General de la República: algunas están por mantener el modelo unipersonal actual, mientras que otras sugieren ir a un modelo colegiado, cuya competencia sea la fiscalización de las cuentas de la Administración, pero sin competencia de control de constitucionalidad y legalidad, el que pasaría a los tribunales contencioso-administrativos.

Como se mencionó más arriba, sólo un autor está por suprimir el Tribunal Constitucional, entregando el control preventivo a una oficina parlamentaria de integración mixta, y concentrar la facultad cautelar en la judicatura. El resto de los autores propone mantener el Tribunal Constitucional, pero con modificaciones. Por ejemplo, sin control preventivo de las leyes en materias de fondo.

**2.5. Reforma de la Constitución:** La reforma de la Constitución vigente fue muy debatida. Algunas propuestas se acercan al mecanismo que se definió con la reciente reforma constitucional que estableció el plebiscito de abril próximo. Con esta reforma esa discusión quedó resuelta.

Para la reforma de una futura Constitución, hay convergencia en que debe tener una forma más exigente que la de una ley.

Hasta aquí el resumen de este ejercicio.

### 3. Conclusión

La convocatoria a este seminario invitaba a pensar sobre los desafíos que plantea la cuestión constitucional que tenemos entre manos. Son varios. Aquí me he referido sólo a tres.

Uno es el obvio de llevar adelante este proceso en paz. Desde este minuto. Que la campaña para el plebiscito de abril se dé en un contexto de paz, lo mismo que la votación. Para qué decir que la deliberación constituyente, si gana el apruebo, sea también en paz, con orden, para que las y los miembros del órgano constituyente elegido puedan proponer, discutir y acordar con autonomía. Sólo así la Constitución que emerja del proceso será legítima. Y hará que todo el enorme esfuerzo haya valido la pena.

Otro desafío es de carácter cognitivo. ¿Cómo entender la situación constitucional presente a la luz de la historia desde el retorno a la democracia? ¿Cómo entender que hoy estemos a las puertas de un proceso constituyente *ad hoc*, que correrá en paralelo al Congreso y el Gobierno, para generar una nueva Constitución, en circunstancias de que hace dos años fue electa una candidatura que ofrecía apenas un puñado de reformas puntuales al texto vigente; candidatura que se impuso a otras con una oferta constitucional mucho más ambiciosa? ¿Cómo entender esto al leer encuestas que siguen mostrando que

la preferencia de la opinión pública por la reforma constitucional es muy baja frente a otras preocupaciones que son materia de ley y reglamentos, no de la Constitución? Es de esperar que el tiempo y los hitos institucionales que empiezan este 26 de abril vayan dando luces para ir contestando estas preguntas.

Por último, el desafío de los contenidos constitucionales. Desde que las candidaturas presidenciales vienen hablando de una nueva Constitución, el acento ha estado puesto en el mecanismo de reforma de la Constitución vigente para dar paso a ese nuevo texto. Menos se ha conversado sobre los contenidos que este nuevo texto podría tener. Si gana el apruebo el próximo 26 de abril, la pregunta por los contenidos tendrá una renovada intensidad, como también la incertidumbre que la rodea.

Pero algo se ha hablado de contenidos. El ejercicio publicado por el CEP como *Propuestas Constitucionales* es un ejemplo. Su estructura temática y las propuestas que sus autores hicieron, tras una conversación ordenada según esa estructura, arrojan luces sobre lo que una nueva Constitución podría contener. En general, se trata de contenidos que es fácil entender en el contexto de nuestra propia

evolución constitucional de casi 200 años. Esto es importante en el contexto de la “hoja en blanco”, entendida como una mecánica de reemplazo constitucional en vez de un llamado a ignorar la historia y ciertos principios fundamentales de ella, como el carácter de República del Estado chileno, la democracia como régimen, la cosa juzgada y los compromisos asumidos por el Estado de Chile frente a la comunidad internacional.

Así las cosas, el ejercicio de *Propuestas Constitucionales*, así como algunos otros que se han hecho y otros nuevos que deberían empezar a hacerse —sobre todo si gana el apruebo en el plebiscito— deberían servir para ir acumulando antecedentes que ayuden a la deliberación del futuro órgano constituyente. Este tendrá un año como máximo para su ímproba tarea. Es un plazo breve. Además, la conversación previa sobre contenidos también podría servir como antecedente para la organización y procedimiento mediante los cuales ese órgano ordenará su trabajo. En estas materias, forma y fondo van de la mano.

Esto no sólo ayudaría a la fluidez del proceso constituyente, sino que, también, serviría para reducir la incertidumbre con que probablemente viviremos los próximos dos años. **PdR**