



© JAVIER TORRES / AFP

Partidarios de «En Contra» tras los resultados del Plebiscito Constitucional 2023.

DESPUÉS DEL 17D: ¿Cuál es la viabilidad de nuevos cambios?

En la última década, hemos transitado por dos acuerdos políticos para impulsar sendos procesos de reemplazo constitucional, por tres procesos constituyentes y por cuatro propuestas de nueva Constitución. ¿Cuáles son ahora las perspectivas?

Miriam Henríquez Viñas
Profesora de Derecho
Constitucional, Universidad
Alberto Hurtado

☹ El 17 de diciembre de 2023, por segunda vez las y los chilenos votaron en contra de un texto constitucional propuesto, con el 55,7% de los sufragios. Como sabemos, la primera vez fue el 4 de septiembre de 2022, oportunidad en que el rechazo alcanzó el 61,82% de las preferencias. El resultado es doblemente inédito: en el mundo, el 94% de los plebiscitos de este tipo concluye en una aprobación.

Ello nos motiva a reflexionar sobre la posibilidad de que algunos de los cambios planteados en ambos procesos se cristalicen en un futuro cercano y las formas en que esto podría ocurrir. Previamente, corresponde realizar un brevísimo balance.

Ausencia de un acuerdo amplio e inclusivo

Si además de los procesos 2019-2022 y 2023, consideramos el intento de sustitución constitucional impulsado por la presidenta Michelle Bachelet (2015-2018), en la última década hemos transitado por dos acuerdos políticos para impulsar sendos procesos de reemplazo constitucional (Por la Paz Social y la Nueva Constitución, 2019; y Por Chile, 2022); por tres procesos constituyentes; y por cuatro propuestas de nueva Constitución. Esto es, las propuestas de la presidenta Bachelet, de la Convención Constitucional, de la Comisión Experta y del Consejo Constitucional. A pesar

de este despliegue, el objetivo de reemplazar la Constitución chilena de 1980 no se logró.

Las causas del rechazo a los textos dicen relación con consideraciones técnicas y de diseño del proceso, y con la configuración del texto. Sin embargo, la principal razón de la negativa ciudadana a las dos propuestas plebiscitadas, es decir, las emanadas de la Convención y del Consejo Constitucional, fue la ausencia de un acuerdo amplio e inclusivo. Ello fue percibido por la ciudadanía como incompetencia o falta de disposición de los involucrados para pactar y hacer concesiones para desarrollar una Constitución que, al menos la mayoría, considerara como propia. Como sabemos, los procesos constituyentes que han podido darse nuevas Constituciones en democracia han tenido a la base una voluntad política de acuerdo, ya sea por convicción o por necesidad de los distintos sectores políticos. Esta situación no se dio al interior de los órganos redactores de las propuestas.

Si bien el balance dista de ser positivo en relación con el objetivo de generar una nueva Constitución, cabe destacar que Chile tuvo la oportunidad de desarrollar procesos de cambio constitucional institucionales, democráticos, participativos e inclusivos, pudiendo debatir por primera vez en su historia constitucional sobre su pacto político, social e intergeneracional. En los tres procesos constituyentes la participación de la ciudadanía no tuvo parangón, se brindó espacio a miles de personas para expresarse en los cabildos, plebiscitos, audiencias e iniciativas populares de norma. En los dos últimos procesos, los órganos constituyentes y expertos tuvieron una conformación equilibrada de hombres y mujeres y escaños para pueblos indígenas. La composición paritaria no solo fue

En los tres procesos constituyentes la participación de la ciudadanía no tuvo parangón, se brindó espacio a miles de personas para expresarse en los cabildos, plebiscitos, audiencias e iniciativas populares de norma.

un hito para Chile, sino para el mundo. Estos elementos constituyen avances por sí solos, y debieran ser mantenidos como un piso en los procesos futuros de generación de cambios y políticas públicas.

Tras recibir el resultado del 17 de diciembre, con una mínima autocrítica de los liderazgos de los partidos políticos involucrados, casi unánimemente se dio por terminado el ciclo constituyente.

Como epicentro, el Congreso Nacional

En el futuro próximo, posiblemente todo cambio constitucional tendrá como epicentro el Congreso Nacional, por la vía de reformas constitucionales a la Constitución vigente; o a través de alguna mutación constitucional, esto es, una reinterpretación de sus contenidos constitucionales, por ejemplo y como algunos han sostenido, desde las Doce Bases Constitucionales. Entonces ¿cuál es la viabilidad jurídica de que algunos de los cambios propuestos en los procesos constituyentes se concreten próximamente?

Sobre la viabilidad jurídica de reformar la Constitución, cabe recordar que el 23 de agosto de 2022 entró en vigor una enmienda constitucional cuyo objetivo principal fue rebajar los quórum para aprobar una reforma constitucional. Hoy la reforma a la Constitución

requiere la aprobación en cada Cámara del voto conforme de las 4/7 partes de los diputados y senadores en ejercicio y no de 3/5 o 2/3, como se exigía antes de esta modificación. El quórum de «mayoría absoluta» —ya no 4/7— se requiere para modificar las leyes orgánicas constitucionales, salvo la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el número de senadores y diputados, las circunscripciones y distritos existentes, y el sistema electoral vigente, que exige el voto conforme de las 4/7 partes de los diputados y senadores en ejercicio.

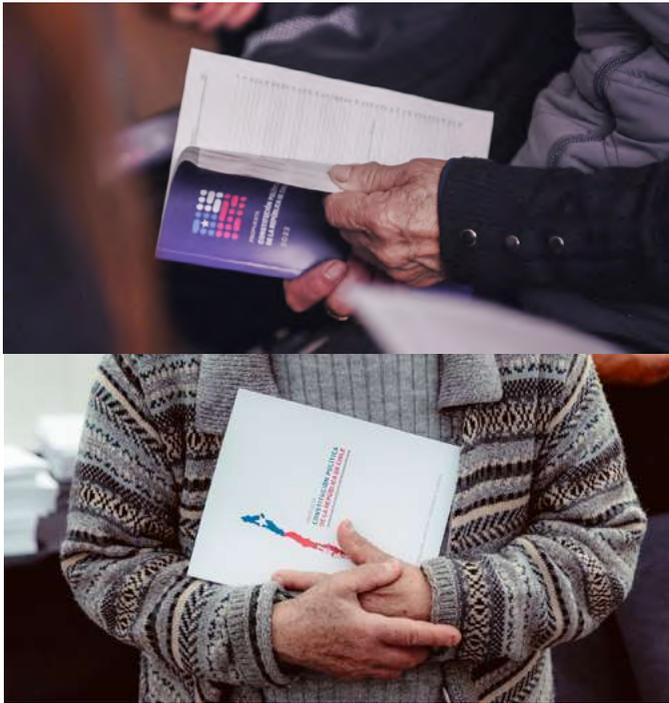
Recordemos que tal enmienda se presentó ante la posibilidad del triunfo del rechazo en el plebiscito ratificatorio del 4 de septiembre, para dotar de mayor flexibilidad al texto constitucional vigente, escenario que aconteció.

Esta decisión ha permitido aprobar una serie de cambios constitucionales en 2023. Por ejemplo, la obligatoriedad del sufragio, salvo en las elecciones primarias (enero de 2023); disponer, mediante decreto supremo fundado, que las Fuerzas Armadas se hagan cargo de la protección de la infraestructura crítica del país cuando exista peligro grave o inminente a su respecto, determinando aquella que debe ser protegida (febrero de 2023); y el plazo excepcional con el que cuenta la autoridad para colocar a disposición del juez competente un detenido cuando se trate de la materialización de expulsiones administrativas (mayo de 2023).

¿Cambios al sistema político?

Esta mayor flexibilidad de la Constitución vigente y de las leyes orgánicas constitucionales permitiría que algunas propuestas surgidas al alero de los procesos constituyentes pudieran prosperar con mayor facilidad. Sin embargo, a la base de esta posibilidad se encuentra el temor de la clase dirigente de generar señales de apertura de un cuarto proceso constituyente no querido ni consentido por la ciudadanía.

De hecho, existe cierto acuerdo transversal sobre la necesidad de introducir cambios constitucionales al sistema político, no vinculados con el presidencialismo sino con la gobernabilidad. Más concretamente, parlamentarios de derecha inmediatamente después del triunfo del «en contra» reactivaron la necesidad de establecer un umbral para participar en la atribución de escaños en la Cámara de Diputados y Diputados con el fin de evitar la excesiva fragmentación.



Imágenes: © Vocería de Gobierno

Lo anterior cuenta con respaldo de los partidos del oficialismo, pero es más o menos evidente que no es una prioridad para ningún sector. Hoy la urgencia está vinculada a la seguridad y al crecimiento económico.

Las Doce Bases

Por otro lado, ciertas voces señalan que es posible que ocurra una mutación constitucional, es decir que, sin alterar el texto de la Constitución vigente, se realice una interpretación que cambie el sentido actualmente conocido de sus normas, orientadas por el contenido de las Doce Bases Constitucionales.

Sobre estas vías de cambio constitucional, corresponde reflexionar sobre dos asuntos. Primero, dada la menor dificultad actual para reformar la Constitución, no debiera el poder de reforma incurrir en la misma fórmula empleada por la Convención Constituyente y el Consejo Constitucional y convertir a la Constitución en algo excesivamente desarrollado, incluyendo aspectos que no suelen regularse constitucionalmente o que son resorte de las políticas públicas. Para ello, siempre está abierta la vía legislativa. De lo contrario, se minará el carácter fundamental de la Constitución.

Segundo, es necesario preguntarnos cuál es el valor jurídico-normativo y el sentido político que tienen las Doce Bases Constitucio-

nales. Recordemos que estas «bases», surgieron del acuerdo entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria del 12 de diciembre de 2022. Ellas fueron un piso mínimo y también un límite de los contenidos que podía aprobar la Comisión Experta y el Consejo Constitucional. De su cumplimiento estuvo a cargo el Comité Técnico de Admisibilidad.

Entre ellas, destacaron el Estado social y democrático de Derecho, el reconocimiento de los pueblos originarios, un Estado unitario descentralizado. Ellas se incorporaron a la Constitución vigente, junto con otras normas que regulan etapas, plazos y condiciones que se cumplieron. Fueron concebidas como normas para una única aplicación, aunque se previeron en el articulado permanente de la Constitución. Jurídicamente las «doce bases» fueron vinculantes para el proceso constituyente que culminó el 17 de diciembre y con él agotaron su vigencia y eficacia jurídica. En tal sentido, no es posible extender su valor normativo.

Sin embargo, desde el punto de vista político, sería esperable que quienes eventualmente ejerzan el poder de reforma constitucional —si son los mismos legisladores que las suscribieron— se comporten coherentemente y que en toda propuesta de reforma constitucional o de desarrollo de políticas públicas orienten su regulación por aquellas bases.

Finalmente, si alguna lección nos legó este ciclo constituyente es que no todos los asuntos relevantes deben ser contenidos constitucionales. Temas prioritarios como seguridad social (pensiones), salud (Isapres) o tributario (pacto fiscal), ampliamente discutidos y disputados en los pasados procesos constituyentes, podrían aprobarse como reformas por vía legal. **M**

Existe cierto acuerdo transversal sobre la necesidad de introducir cambios constitucionales al sistema político, no vinculados con el presidencialismo sino con la gobernabilidad.