

Claudio Fuentes y Alfredo Joignant  
(Editores)

# LA SOLUCIÓN CONSTITUCIONAL

PLEBISCITOS, ASAMBLEAS, CONGRESOS,  
SORTEOS Y MECANISMOS HÍBRIDOS



*Catalonia*

## ETAPAS Y MECANISMOS DEL PROCESO CONSTITUYENTE

*Manuel Antonio Garretón M.*

La discusión y futuras decisiones sobre el tema constitucional deben partir del hecho de la existencia en el programa de la Presidenta Bachelet de una decisión en torno una nueva Constitución para Chile elaborada en términos participativos, institucionales y democráticos. Ello ha sido permanentemente ratificado por la Presidenta y tuvo un hito trascendente en el anuncio de desencadenar un proceso constituyente a partir de Septiembre de 2015 que implique una participación incidente de la ciudadanía en la elaboración de la nueva Constitución. Pocas veces en la historia de la República se ha hecho un anuncio de tal trascendencia por parte de quien ocupa la Presidencia. De esta manera el tema constitucional recupera su centralidad adquirida desde las movilizaciones de 2011-2012, ratificada en la campaña presidencial de 2013, pero debilitada en el primer año de gobierno en que predominaron los temas de las reformas educacional y tributaria, entre otras, y las duras campañas de la oposición política y los poderes fácticos y mediáticos contra la idea de una nueva Constitución. A lo anterior debe agregarse que los escándalos sobre financiamiento de la política y la corrupción agravaron la crisis de legitimidad de todas las instituciones, actores e iniciativas provenientes de la política.

En el actual contexto histórico chileno, la solución constitucional debe a la vez permitir la discusión de la sociedad chilena sobre la de superación o mantención del marco institucional impuesto por la dictadura a través de la Constitución de 1980 que busca perpetuar un determinado modelo económico-social; restablecer las relaciones entre política y sociedad, solucionando la crisis estructural de ruptura que las afecta y la crisis coyuntural,

relegitimando la política; e insertarse en los elementos ya anunciados por la Presidenta respecto del proceso constituyente.

En este sentido, esbozamos en lo que sigue unas líneas gruesas de un proceso que satisfaga estas tres exigencias, considerando que los detalles de los mecanismos y el calendario que proponemos deben ser objeto de discusión negociaciones entre los diversos actores y que lo importa es el sentido y carácter general que le demos al proceso y sus hitos principales.

Desde esta perspectiva, partimos rechazando la posición de quienes, aceptando la idea de una nueva Constitución, identifican su carácter institucional exclusivamente con el papel del Congreso tanto en la discusión de las propuestas de contenido a examinar, como en los mecanismos de toma de decisión y en la elaboración final del texto. A ello algunos agregan un plebiscito para aprobar o rechazar lo que salga del Congreso y otros sofistican la propuesta entregando la tarea del Congreso a una Comisión bicameral o a una Convención más amplia integrada por parlamentarios y por ciudadanos nominados por el mismo Congreso. Todas las variantes sin embargo, encapsulan el proceso constituyente en el Congreso y simplemente desconocen la crisis de legitimidad a que nos hemos referido. Insistir en fórmulas como estas es mantener indefinidamente esa crisis y, en ese sentido agravarla, con consecuencias que la hagan irreversible y terminal. Asimismo es dotar de legitimidad a la segunda posición a que nos referiremos. En todo caso el Congreso tiene un rol en el conjunto del proceso, como veremos, al aprobar las leyes sobre los diversos hitos que lo requieran.

También nos apartamos de quienes, en el otro extremo, desconocen la realidad de las instituciones actuales y en vez de buscar su modificación, buscan saltárselas a través de Asambleas Constituyentes auto convocadas apelando a un sujeto popular que sustituye por sí y ante sí a los actores políticos y que proclama su propia legitimidad, provocando tanto la reacción violenta de sus opositores como la deslegitimación de la propia idea de Asamblea Constituyente.

Paradójicamente ambas posiciones extremas contribuyen por su ilegitimidad o inviabilidad a reforzar la posición contraria, polarizando la sociedad de modo de hacer imposible cualquier solución y prolongando la crisis sin salida.

A nuestro juicio el único modo de hacerse cargo de las cuestiones que debe resolver la solución constitucional es un proceso que se inicie con lo planteado hasta ahora por la presidenta, continúe con un plebiscito establecido por una reforma constitucional, que resuelva el mecanismo de

elaboración de la nueva Constitución, este debiera ser a nuestro juicio una Asamblea Constituyente, lo que en todo caso si no hay consenso previo debiera ser decidido en el Plebiscito. Elaborada la nueva Constitución debiera ser sometida a un referéndum para su aprobación.

Examinaremos estos hitos considerándolos parte de un proceso cuyos rasgos no son inventados arbitrariamente sino que se desprenden de las condicionantes actuales pero apuntan desde ellas a generar una institucionalidad que supere las trampas de la que hoy nos rige y se satisfaga el objetivo central de una nueva Constitución generada institucional, democrática y participativamente.

El primer hito del proceso constituyente ha sido sugerido por la Presidenta y no pareciera que en ello se pueda volver atrás: se trata de cabildos y consultas, encuentros o conversaciones que cumpla la tarea de socializar la idea de la nueva Constitución y recibir de la ciudadanía proposiciones tanto respecto del contenido como del mecanismo de elaboración. Las primeras serían procesadas a través del mecanismo que se defina, el más adecuado de los cuales es la Asamblea Constituyente, como hemos dicho. Las segundas serían consideradas y evaluadas en la propuesta de las alternativas del plebiscito inicial. Es evidente que esta parte del proceso no puede ser decisoria porque tiene una función distinta y porque no existe institucionalidad para ello, pero en todo caso debe ser reglamentada, cumplirse en todo el territorio y sus productos tener una incidencia como la que hemos señalado, de modo de evitar que se genere una sensación de que ella no tiene ninguna proyección o que solo algunos grupos son escuchados. Esta etapa debiera estar terminada en Marzo de 2016.

El segundo hito es un plebiscito en que se somete a la ciudadanía la consulta sobre el mecanismo de establecimiento de una nueva Constitución. Para ello es necesario una reforma constitucional, cuyos quórums son materia actual de discusión. Pero en todo caso es impensable que tal reforma pueda llevarse a cabo si no hay una movilización popular en torno a ella. Eso significa que el mundo social debe aceptar un mecanismo institucional y presionar por ello y que el mundo político sea sensible a las demandas del primero. La pregunta que cabe aquí es por qué en una propuesta que aspira a que el mecanismo de elaboración sea una Asamblea Constituyente, no se parte directamente por esta. Simplemente porque si bien existe un consenso ampliamente mayoritario en torno a la necesidad de una nueva Constitución, no ocurre lo mismo con el mecanismo. Ya hemos señalado que hay una posición que quiere hacer recaer todo el

proceso en el Congreso, además podrían surgir en la primera etapa del proceso nuevas propuestas. Parece extremadamente difícil entonces que se produjera *ex ante* un consenso en el mecanismo, por lo que este sería impuesto por algún actor sobre otro y por lo tanto estaría siempre en cuestión su legitimidad. Si se diera tal consenso se podría saltar esta etapa, aunque desde nuestra perspectiva ella nos parece la fórmula más democrática para que el país decida cómo quiere que se elabore su Constitución. El plebiscito es también un proceso que moviliza, educa, abre el debate, hace que la gente se interese. En el imaginario del pueblo chileno él es algo más concreto que cualquiera de los mecanismos que hoy se discuten: con un plebiscito se decidió si se mantenía o terminaba la dictadura, con un plebiscito se decide cómo superamos la herencia de la dictadura establecida en la actual Constitución. Y los que quieran que las cosas se mantengan tal cual, tendrían una opción. Porque pensamos que, en principio, podrían establecerse tres opciones: la actual Constitución, una nueva elaborada por el Congreso y una nueva elaborada por una Asamblea Constituyente. En las disposiciones transitorias de la reforma constitucional que establecería el Plebiscito se darían los lineamientos generales de cada alternativa, de modo análogo a como respecto del Plebiscito de 1988 se establecían las consecuencias de cada opción. Para el caso del triunfo de la opción Asamblea Constituyente, que es en al que nos detendremos más adelante, se señalaría que en treinta días siguientes la Presidenta haría llegar el proyecto de ley con las especificaciones que el Congreso debiera despachar en otros treinta días. Un fecha interesante para el Plebiscito, el que debiera hacerse bajo la fórmula de voto obligatorio de modo que sea la enorme mayoría de la ciudadanía que se pronuncie, sería la de las elecciones municipales del próximo año, lo que, además de no implicar otro evento electoral, le daría a aquéllas una mucho mayor convocatoria. Si así fuera, habrá una urna especial para el Plebiscito.

Hemos dicho que el núcleo del proceso constituyente es la Asamblea Constituyente, o instancia de representación y participación popular establecida por ley, que constituye el tercer hito del proceso constituyente. Esta nos parece el único mecanismo que junto con permitir a la ciudadanía debatir y elaborar la nueva Constitución, la dota de legitimidad y es un paso fundamental en el largo proceso de reconstitución de las relaciones entre política y sociedad, resolviendo el problema de legitimidad del sistema político. Así ha sido en todos los países que enfrentan una crisis profunda de este y, más generalmente de su convivencia y proyecto de sociedad. Ello

independientemente que los gobiernos posteriores a dicha Asamblea hayan sido exitosos o fracasados.

Los tres problemas básicos que enfrenta un mecanismo como este son el de su composición, su modo de funcionamiento y la legitimación posterior de sus decisiones.

En cuanto a su composición, la Asamblea Constituyente debe ser elegida por votación universal ya sea en una elección especial o junto con las elecciones parlamentarias o presidenciales, pero sus miembros no podrán ser parlamentarios en ejercicio ni sus postulantes participar en las elecciones parlamentarias que se lleven a cabo simultáneamente. A mi juicio lo importante son los criterios: representación del mundo político, del mundo social, de los pueblos originarios, de las regiones y paridad de género, pero con el solo fin de ilustrar más concretamente esta composición, digamos que sería posible aprovechar el distritaje de que se disponga para la elección de seis delegados por cada distrito, tres de los cuales provendrán de entre los candidatos propuestos por los partidos y tres de entre los candidatos propuestos por las organizaciones sociales y culturales debidamente registradas o por candidatos propuestos por un número a determinar de firmantes. De lo que se trata es de evitar que solo participen representantes del mundo político, pues la representatividad quedaría cuestionada por la ciudadanía, pero tampoco solo representantes del mundo social, porque no se trata de suprimir los partidos sino relegitimarlos. A este número de delegados se le agregaría un porcentaje de 10% de los delegados provenientes de los pueblos originarios de acuerdo a un mecanismo a ser consultado con estos según lo estipulado por el Convenio 169 de la OIT, y puede pensarse en agregar un número de delegados elegidos por el conjunto de cada región, que no correspondan a los criterios anteriores. Por último deberá establecerse paridad de género a nivel tanto de los distritos como de la representación de pueblos indígenas y de la representación regional. Cada elector dispondrá de tres votos, uno para los candidatos del mundo político, otro para el mundo social y un tercero para la representación regional. Pensamos que todos los delegados y delegadas deben ser elegidos y no es conveniente utilizar el sorteo que es ajeno a nuestras tradiciones electorales. La elección será también con voto obligatorio.

Respecto del funcionamiento, los lineamientos generales deberían ser establecidos por ley según los criterios de las disposiciones transitorias que llaman al Plebiscito y definen las consecuencias de la opción Asamblea Constituyente. Mientras funcione la Asamblea Constituyente, el Congreso

continuará con sus labores habituales y ninguna de las dos instancias podrá intervenir en las acciones de la otra. En general las decisiones deben tomarse por mayoría absoluta trabajando en comisiones por capítulo que luego deberán llevar las diversas conclusiones al plenario. La Asamblea podría ser elegida en los seis meses siguientes al plebiscito y tendría un período de seis meses.

El cuarto hito es el referéndum a que se someta la o las proposiciones de nueva Constitución, que debiera realizarse 60 días después de terminada la tarea de la Asamblea Constituyente. Los artículos transitorios establecerían la instalación de las nuevas instituciones consagradas por la Constitución.

Para terminar insistamos en que lo central es la existencia de un proceso en el que primero se socializa la idea de nueva Constitución, en segundo lugar la ciudadanía elige el mecanismo para elaborarla, el que constituiría el tercer hito, siendo, a nuestro juicio el más adecuado la Asamblea Constituyente cuya composición debe ser representativa del mundo político, social y cultural, regional, de los pueblos indígenas y con paridad de género. En cuarto lugar un referéndum ratificadorio de la nueva Constitución.