

Capítulo décimo tercero

El segundo proceso constitucional chileno: síntesis político-constitucional y algunas reflexiones sobre su desenlace

Máximo PAVEZ CANTILLANO*

SUMARIA: I. *Introducción*. II. *El “Acuerdo por Chile”: el inicio del segundo proceso constitucional. Estructura y mecanismos del proceso para la redacción de una nueva Constitución*. III. *El funcionamiento orgánico del proceso*. IV. *El trabajo de la Comisión Experta y los acuerdos fundamentales*. V. *Los acuerdos de la Comisión de Experta en la visión de la centroizquierda-izquierda*. VI. *Los acuerdos de la Comisión de Experta en la visión de la centroderecha-derecha*. VII. *Los otros temas de debate de la Comisión Experta*. VIII. *La etapa del Consejo Constitucional*. IX. *El impacto de la elección de Consejeros Constitucionales*. X. *La propuesta del Consejo Constitucional*. XI. *Votación final del texto en el pleno y resultado del plebiscito constitucional*. XII. *Conclusiones y reflexiones finales*. XIII. *Bibliografía*.

I. Introducción

El presente artículo tiene por objeto ofrecer una panorámica general sobre el origen, desarrollo y las principales conclusiones que dejó segundo proceso constitucional chileno llevado adelante durante el año 2023 y que terminó con el rechazo de la propuesta de texto por parte de la ciudadanía

* Magíster en Derecho Regulatorio LLM UC, Pontificia Universidad Católica de Chile; profesor de Derecho Constitucional y profesor de Clínica Jurídica de Derecho Público de Pontificia Universidad Católica de Chile. Durante el año 2023 el autor fue miembro de la Comisión Experta en el proceso constitucional chileno siendo presidente de la subcomisión de principios, derechos civiles y políticos. Correo electrónico: mfpavez@uc.cl.

en un plebiscito nacional. ¿Qué fue lo que pasó? ¿Dónde se produjo el quiebre político que determinó que no se plebiscitara un acuerdo? ¿Qué consecuencias e implicancias tuvo para la discusión constitucional chilena la forma en que concluyó? Este texto busca ofrecer algunas reflexiones a fin de permitir una lectura política de la discusión constitucional del proceso. No tiene por finalidad entrar al detalle del debate científico-jurídico de temas específicos sino permitir que un lector no especializado en materias constitucionales pueda entender desde el punto de vista político por qué Chile no pudo a través de este segundo proceso aprobar una nueva constitución en democracia. Para esto, se recurrirá a las propias fuentes formales de la historia fidedigna de la discusión las cuales están contenidas en los boletines de sesiones del proceso constitucional.

Estas notas abarcan el proceso desde su inicio con el llamado “Acuerdo por Chile”, explica la forma orgánica de cómo se llevó a cabo, expone en forma general el funcionamiento de la Comisión Experta, y busca dar cuenta de la elección del 7 de mayo de los consejeros constitucionales y su efecto político en el Consejo con relación a la discusión de normas constitucionales en algunos temas específicos. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones y conclusiones del autor.

II. El “Acuerdo por Chile”: el inicio del segundo proceso constitucional. Estructura y mecanismos del proceso para la redacción de una nueva Constitución

El denominado segundo proceso constitucional en Chile comenzó el 12 de diciembre de 2022 con el Acuerdo por Chile. Luego de un largo e intenso proceso de negociación política, y de forma transversal, casi la totalidad de los partidos políticos con representación parlamentaria concurrieron a suscribir un documento que fijaba un nuevo itinerario para la discusión y aprobación de una nueva Constitución para Chile. Es importante consignar que no concurrieron todos los partidos políticos, lo cual tuvo una incidencia decisiva que se revisará más adelante. Esta negociación tuvo como antecedente inmediato el contundente rechazo de la propuesta constitucional en el plebiscito nacional del 4 de septiembre de 2022. En dicho plebiscito, en el cual participaron de acuerdo con el

Servicio Electoral¹ 13.028.739 electores correspondiente al 85,86% del padrón electoral total, un 61,89% (equivalente a 7.891.415 electores) rechazó el texto propuesto por la Convención Constitucional.² Las notas de este trabajo no tienen por objeto analizar dicha propuesta. Sin embargo, es un hecho generalmente aceptado que el texto propuesto establecía un cambio radical y refundacional en el orden y tradición de las bases fundamentales constitucionales chilenas a través de un contenido esencialmente de izquierdas.³ También es un hecho indiscutible que el gobierno del presidente Gabriel Boric estuvo íntegramente a favor del texto rechazado.

Las fuerzas políticas de oposición al texto propuesto por la Convención Constitucional se comprometieron durante la campaña del plebiscito a que un eventual rechazo no cerraría las puertas al objetivo de tener una nueva Constitución para Chile. Honrar este compromiso fue decisivo para explorar las alternativas que permitieran iniciar un segundo proceso. El presidente de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, senador Matías Walker, señaló con ocasión de la discusión de la reforma constitucional que dio origen al segundo proceso que

dijimos que el 4 de septiembre no rechazábamos para quedarnos con la Constitución actual, sino que lo estábamos haciendo para darnos una nueva oportunidad como país para generar una nueva y buena Constitución. Dijimos “rechazo por una mejor”, “ni esta ni la otra; vamos por una mejor”, y eso fue en definitiva lo que establecimos y que estamos cumpliendo con el Acuerdo por Chile...”⁴

El entonces presidente de uno de los partidos de oposición al gobierno y al texto rechazado, senador Javier Macaya, decía en la misma sesión

¹ Para los resultados electorales se puede consultar el sitio web del Servicio Electoral de Chile, disponible en: <https://www.servel.cl/centro-de-datos/resultados-electorales-historicos-gw3/>.

² De acuerdo a la ley 21.200 de 23 de diciembre de 2019, ley de reforma constitucional “que modifica el capítulo XV de la Constitución Política de la República”, el órgano encargado de aprobar y proponer al país un texto de nueva Constitución se denominó “Convención Constitucional”.

³ Para obtener un análisis formal acerca de las consideraciones del contenido de la propuesta de la Convención Constitucional, se sugiere mirar la historia del debate legislativo de la ley 21.533 de reforma constitucional que dio origen al segundo proceso constitucional, disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/ncl/historia-de-la-ley/8133/>.

⁴ Historia de la ley 21.533. Sesión 97 del Senado. Legislatura 370, 3 de enero de 2023.

a propósitos de las críticas que se escuchaban en el mundo de las derechas por este acuerdo:

Creo que lo más importante de resaltar en lo ocurrido con el Acuerdo por Chile, que nos lleva hoy día a la discusión de esta modificación constitucional, es que se trata de un pacto que no está pensado en un sector político o en ayudar a un gobierno, que es parte de lo que se critica. Porque, por un lado, algunos pretenden transmitir en los días que corren que no debíamos hacer nada, que no podíamos movernos ni un milímetro después del apabullante triunfo del “rechazo” el 4 de septiembre pasado; y, por otro, algunos querían repetir un ejercicio prácticamente idéntico al que fracasó.⁵

El Acuerdo por Chile se sostenía en dos columnas esenciales: una constitucional-material y una procedimental. Respecto del ámbito constitucional-material, las fuerzas políticas que concurrieron al acuerdo establecieron un “catálogo de 12 bases constitucionales” que el nuevo texto tenía que incorporar y respetar a todo evento. Lo anterior tenía como objetivo —en la práctica— evitar que la discusión constitucional careciera de “bordes” y tendiera a una segunda experiencia refundacional. Estas 12 bases representaron un acuerdo constitucional sustantivo previo al proceso constitucional siendo íntegramente incorporadas al texto de la moción parlamentaria con que se inició la tramitación de la reforma constitucional (Boletines 15614-07 y 15615-07), y quedando finalmente incorporadas de forma exacta en el texto aprobado en la ley 21.533 de reforma constitucional que “Modifica la Constitución Política de la República con el objeto de establecer un procedimiento para la elaboración y aprobación de una nueva Constitución Política de la República”.

El texto de las bases es el siguiente:

1. Chile es una República democrática, cuya soberanía reside en el pueblo; 2. El Estado de Chile es unitario y descentralizado; 3. La soberanía tiene como límite la dignidad de la persona humana y los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado de Chile y que se encuentren vigentes. La Constitución consagrará que el terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos; 4. La Constitución reconoce a los pueblos indígenas como parte de la nación chilena, que es una e indivisible. El

⁵ *Idem.*

Estado respetará y promoverá sus derechos y culturas; 5. Chile es un Estado social y Democrático de Derecho, cuya finalidad es promover el bien común; que reconoce derechos y libertades fundamentales; y que promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal; y a través de instituciones estatales y privadas; 6. Los emblemas nacionales de Chile son la bandera, el escudo y el himno nacional; 7. Chile tiene tres poderes separados e independientes entre sí: a) Poder Ejecutivo, con un jefe de gobierno con iniciativa exclusiva en la presentación de proyectos de ley que incidan directamente en el gasto público, b) Poder Judicial, con unidad jurisdiccional y con pleno respeto de las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas, c) Poder Legislativo bicameral, compuesto por un Senado y una Cámara de Diputados y Diputadas, sin perjuicio de sus atribuciones y competencias en particular; 8. Chile consagra constitucionalmente, entre otros, los siguientes órganos autónomos: Banco Central, justicia electoral, Ministerio Público y Contraloría General de la República; 9. Chile protege y garantiza derechos y libertades fundamentales como el derecho a la vida; la igualdad ante la ley; el derecho de propiedad en sus diversas manifestaciones; la libertad de conciencia y de culto; el interés superior de los niños, niñas y adolescentes; la libertad de enseñanza y el derecho-deber preferente de las familias de escoger la educación de sus hijos; entre otros; 10. Chile consagra constitucionalmente con subordinación al poder civil la existencia de las Fuerzas Armadas; y las Fuerzas de Orden y Seguridad, con mención expresa de Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones; 11. La Constitución consagra, a lo menos, cuatro estados de excepción constitucional: estado de asamblea, de sitio, de catástrofe y de emergencia; 12. Chile se compromete constitucionalmente al cuidado y la conservación de la naturaleza y su biodiversidad.⁶

En nuestra opinión, y para los propósitos de este trabajo, resulta imprescindible detenerse en la Base número 5: “Chile es un Estado social y Democrático de Derecho, cuya finalidad es promover el bien común; que reconoce derechos y libertades fundamentales; y que promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal; y a través de instituciones estatales y privadas”. En ella se depositó, en lógica de acuerdo político, el corazón de lo que sería la nueva arquitectura constitucional de manera de aplacar el foco de tensión

⁶ Artículo 154 de la Constitución Política de la República agregado a través de la ley de reforma constitucional 21.533 de 13 de enero del 2023, disponible en: <https://bcn.cl/2eph2> (fecha de consulta: 3 de febrero del 2025).

político-constitucional sobre el rol del Estado y los derechos sociales. Requeriríamos un trabajo entero para dar cuenta de la profundidad de esta discusión filosófica, histórica, política y constitucional en Chile. Sin embargo, trataremos de hacer un esfuerzo de síntesis para explicar el problema el cual resumiremos así: para los sectores de centroizquierda e izquierda, uno de los problemas constitucionales esenciales es que no existe un mandato en el texto constitucional vigente que obligue al Estado a la realización y concreción de los derechos sociales. El responsable de esta situación sería el concepto de subsidiariedad del Estado que se encuentra implícita o explícitamente (depende la mirada) en todo el texto constitucional, constitucionalizando (valga la redundancia) un modelo específico de política pública alejado del concepto de “Constitución habilitante” donde quien tiene el impulso es el legislador democrático. De esta forma, la desigualdad social tendría como “correlato” (digámoslo así para no decir “causa”) la forma en que la Constitución dispuso el rol del Estado el cual no tendría responsabilidad directa en la concreción de los derechos sociales debiendo ceder ésta ante las lógicas de mercado y donde el legislador democrático estaría limitado. De ahí la importancia de consagrar en lo más alto de la Constitución el “Estado Social y Democrático de Derecho”.⁷ En cambio, para los sectores de centroderecha y derecha la subsidiariedad del Estado, al configurar al Estado en torno a un rol de “ayuda y subsidio”, promoviendo la libertad y la iniciativa privada —y no sustituyéndolas— en la realización de prestaciones, ha permitido incrementar sustantivamente los niveles de desarrollo institucional, certeza jurídica, crecimiento económico y superación de la pobreza. Por otro lado, la Constitución jamás ha sido un problema a la hora de generar políticas de subsidios, el aumento del tamaño del Estado o acordar reformas importantes por lo que no es efectivo que el texto no permite el despliegue del legislador democrático. De ahí que, para esta sensibilidad, la redacción de la base relativa al Estado Social y Democrático de Derecho resultaba clave al prescribir que este Estado Social debía promover el desarrollo progresivo de los derechos sociales, pero con sujeción al principio de responsabilidad fiscal y a través de instituciones estatales y privadas. En resumen, el acuerdo constitucional previo buscó, por un lado, readecuar

⁷ El artículo 1o. del texto propuesto por la convención constitucional prescribía: Artículo 1o. 1. Chile es un Estado social y democrático de derecho. Es plurinacional, intercultural, regional y ecológico, disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>

el rol del Estado para el desarrollo progresivo de los derechos sociales. Por otro lado, buscó que este nuevo diseño fuera coherente con un esquema de libertades que se opusiera claramente a cualquier interpretación totalizante del rol del Estado de manera de asegurar la participación de los privados en la provisión de los derechos sociales.

La segunda columna esencial sobre la cual descansaba el Acuerdo por Chile era dotar al proceso de un itinerario seguido de fases en las que intervendrían sucesivamente distintos órganos redactores y cuyo principio de generación fuera mixto. El primer proceso constitucional se estructuraba con base en un solo órgano denominado Convención Constitucional que fue el único encargado de aprobar una propuesta de nuevo texto constitucional a ser plebiscitada. Estaba compuesto por 155 miembros elegidos popularmente siguiendo el criterio de la Cámara de Diputados con la misma conformación de distritos electorales (28 distritos electorales) en base a un sistema proporcional, pero exigiendo reglas de paridad en cada uno de los territorios electorales y reservando 17 escaños de pueblos indígenas dentro de los 155 convencionales electos los cuales se elegirían a través de un distrito nacional. La conformación final de la Convención Constitucional estaba fuertemente inclinada hacia la izquierda y, dentro de la izquierda hacia la izquierda más radical. Esto fue un elemento decisivo en cuanto al tono que tuvo la primera propuesta constitucional ampliamente derrotada en el plebiscito del 4 de septiembre del 2022.

El segundo proceso constitucional, originado en el “Acuerdo por Chile” y refrendado por la ley 21.533 del 13 de enero de 2023, estableció dos órganos principales. En primer lugar, una Comisión Experta compuesta por 24 miembros elegidos por la Cámara de Diputados y el Senado (cada corporación elegía 12 comisionados) en proporción a las fuerzas políticas y partidos actualmente allí representados. Para la aprobación de los nombres se requería el acuerdo de los cuatro séptimos de sus miembros en ejercicio en una sola votación. De acuerdo al artículo 145 de la Constitución modificada con la reforma, “esta comisión deberá proponer al Consejo Constitucional un anteproyecto de propuesta de nueva Constitución, y realizar las demás funciones que esta Constitución le fije”. En segundo lugar, existiría un Consejo Constitucional. El artículo 144 de la Constitución modificada con la reforma dispuso “El Consejo Constitucional es un órgano que tiene por único objeto discutir y aprobar una propuesta de texto de nueva Constitución, de acuerdo al procedimiento fijado en el

presente epígrafe. Sus integrantes serán electos en votación popular y su conformación será paritaria”. Además, señaló que “a la elección de los integrantes del Consejo Constitucional les serán aplicables las disposiciones pertinentes a la elección de senadores”. De esta forma, una comisión de personas con “destacada trayectoria profesional” (artículo 145) con experticia en temas jurídicos, constitucionales o institucionales iniciarían el debate y propondrían un primer texto: un anteproyecto de nueva Constitución. Llegado el plazo constitucional, un Consejo Constitucional, cuya generación obedecería íntegramente a la soberanía popular a través de una elección popular, debatiría dicho anteproyecto, lo enmendaría y finalmente propondría una propuesta de nueva Constitución la cual sería objeto de un plebiscito nacional. Luego de entregar el anteproyecto al Consejo Constitucional, los comisionados expertos se integrarían a dicho consejo en todas las instancias, pero sólo con derecho a voz.

Con todo, el texto aprobado por el Consejo Constitucional debía volver a ser revisado por la Comisión Experta. De haber discrepancias entre dichas instancias (comisión y consejo), se procedería a la formación de una comisión mixta formada por comisionados y consejeros constitucionales los cuales harían una propuesta al pleno del Consejo Constitucional el cual debía aprobar dichas propuestas y someter el texto íntegro a una votación final.

Se puede apreciar así con claridad la estructura de un “proceso mixto”. Los sectores de centroderecha y derecha abogaron para evitar que una conformación cien por ciento electoral impidiera una adecuada deliberación técnica y constitucional. A su turno, los sectores de centroizquierda e izquierda hicieron propio el planteamiento que dictaba que el texto, para que fuera legítimo, debía ser redactado por un órgano elegido por la ciudadanía. Finalmente, sería la ciudadanía la que refrendaría o no el texto en un plebiscito constitucional nacional, el segundo en menos de un año y medio.

A los dos órganos descritos se sumó un tercero. La pregunta era ¿cómo tutelar que las bases constitucionales concordadas en el “Acuerdo por Chile”, incorporadas en la reforma constitucional que daba origen al proceso y que debían estar contenidas en la propuesta de texto constitucional fueran respetadas? La respuesta vino con la creación de un tercer órgano denominado “Comité Técnico de Admisibilidad” que estaba compuesto por 14 personas y que sería el encargado de resolver los requeri-

mientos contra aquellas propuestas de normas aprobadas por la Comisión Experta o por el Consejo Constitucional que contravengan lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución (Bases Constitucionales). Dicho de otra manera, si se contrariaban las bases a través de cualquier propuesta de texto en el proyecto o no se incorporaba alguna de ellas, este comité serviría como método de control jurídico vinculante para mantener vivos los bordes constitucionales.

Es importante consignar una última consideración. El “Acuerdo por Chile” y la consiguiente reforma constitucional habilitante del proceso estableció que todas las normas debían ser aprobadas por un quórum de los $\frac{3}{5}$ de los miembros en ejercicio tanto de la Comisión Experta como del Consejo Constitucional. Lo anterior significaba —al menos en el caso de la Comisión Experta— que ningún sector político podía aprobar las normas sin el concurso de al menos una fracción pequeña de integrantes de signo político contrario. En el caso del Consejo Constitucional, se debía esperar la elección de los consejeros. Sin embargo, los $\frac{3}{5}$ resultaban un quórum razonablemente alto para promover lógicas elementales de acuerdo y evitar que un sector impusiera al otro su visión.

El proceso constitucional fue breve. De acuerdo con la reforma constitucional de la ley 21.533, el 6 de marzo de 2023 se instaló la Comisión Experta. El 7 de mayo del mismo año fue la elección de consejeros constitucionales. El 30 de junio finalizaba el trabajo de la comisión experta aprobando un anteproyecto de nueva Constitución. Un mes después de la elección —el 7 de junio— se instaló el Consejo Constitucional el cual trabajó por 5 meses (comisión mixta incluida) hasta que el 30 de octubre se sometió a una votación final en el Pleno de dicho Consejo la propuesta de nueva Constitución que sería sometida a plebiscito. El 7 de noviembre el presidente de la República convocó dicho plebiscito nacional el cual se celebró el domingo 17 de diciembre del año 2023.

III. El funcionamiento orgánico del proceso

El artículo 153 de la Constitución política modificada por la ley de reforma constitucional 21.533 estableció lo siguiente:

El trabajo del Consejo Constitucional y de los órganos establecidos en el presente párrafo se regulará, además, por un reglamento que elaborarán, conjuntamente, las secretarías del Senado y de la Cámara de Diputados, y será sometido a la discusión y aprobación de una comisión bicameral compuesta por nueve diputados y nueve senadores.

La propuesta debió ratificarse por ambas cámara del Congreso Nacional. El 3 de marzo se publicó dicho reglamento. Donde quedó regulado el funcionamiento de la Comisión Experta, el Consejo Constitucional y el Comité Técnico de Admisibilidad. En su artículo 4o., además, reforzó el mandato que “los órganos señalados en el inciso 1, del artículo 1o., de este reglamento, deberán respetar las bases institucionales y fundamentales establecidas en el artículo 154, de la Constitución Política de la República”.

El reglamento determinó la forma en que debían abordarse los contenidos. El artículo 24 dispuso:

la Comisión Experta conformará las siguientes subcomisiones para su funcionamiento, compuestas de seis integrantes cada una: a) Sistema Político, Reforma constitucional y Forma de Estado; b) Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos; c) Principios, Derechos Civiles y Políticos; d) Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. El Consejo Constitucional trabajaría en torno a la misma división temática las cuales recibirían el nombre de comisiones.

IV. El trabajo de la Comisión Experta y los acuerdos fundamentales

Por mandato de la reforma constitucional, la Comisión Experta inició su funcionamiento el 6 de marzo del 2023. En dicha fecha se ratificaron la mesa de la comisión y la integración y la presidencia de las 4 subcomisiones. Los comisionados expertos habían sido nombrados ratificados en las sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado los días 24 y 25 de enero del 2023 quedando conformada por 12 comisionados de sensibilidad política y constitucional de centroderecha y derecha y 12 de centroizquierda e izquierda. Para los efectos de este trabajo, y para no entrar en detalles que tiendan a confusión (y a riesgo de perder cierta finura política en el análisis de las posturas), cada que vez que identifiquemos a un co-

misionado experto —o a un consejero constitucional después— indicaremos si se encuentra ubicado en el eje de la centroderecha y derecha, o si su sensibilidad se encuentra a fin de la centroizquierda e izquierda. Salvo excepciones, no indicaremos el partido político del cual forma parte.

Es importante detenerse en el hecho que ningún sector político por sí mismo podía aprobar ninguna norma. Al requerirse 14 votos ($\frac{3}{5}$ de los comisionados en ejercicio), se requerían de 14 votos en el pleno y de 4 votos en las subcomisiones las cuales quedaron conformadas por 6 comisionados, a razón de 3 comisionados por cada sensibilidad. De ahí que todo el trabajo de la comisión experta debía tender de manera invariable a los acuerdos políticos.

La Comisión Experta no tenía un texto de base, por lo cual hubo un esfuerzo que merece ser reconocido, pues inició su trabajo prácticamente desde una hoja en blanco (sin perjuicio de las 12 bases constitucionales largamente descritas). En primer lugar, el reglamento exigía la aprobación de una estructura de texto constitucional. Dicho texto fue aprobado quedando la siguiente manera: 1. Fundamentos del Orden Constitucional; 2. Derechos Fundamentales, libertades y deberes constitucionales; 3. Representación Política y Participación; 4. Congreso Nacional;⁸ 5. Gobierno y Administración del Estado; 6. Gobierno y Administración Regional y Local; 7. Poder Judicial; 8. Corte Constitucional;⁹ 9. Ministerio Público; 10. Justicia Electoral y Servicio Electoral. 11. Contraloría General de la República; 12. Banco Central; 13. Protección del Medio Ambiente, sostenibilidad y desarrollo; 14. Procedimiento de cambio constitucional.

Los días 3 y 5 de abril, se aprobaron “en general” en el Pleno de la Comisión Experta las primera normas consensuadas en las 4 subcomisiones para luego del debate en particular de cada una de las enmiendas en las comisiones y en el pleno terminando con la votación de todas las normas y aprobando finalmente un anteproyecto completo el 30 de mayo de 2023 en el pleno de la Comisión Experta.

La Comisión Experta, por razones políticas y de diseño, aprobó casi todas las normas por una amplia mayoría por no decir que en casi todos los

⁸ A iniciativa de los comisionados de centroizquierda e izquierda, se incluyó al Congreso Nacional antes que el capítulo de gobierno siguiendo el esquema de la Constitución de 1925 y diferenciándose de la Constitución de 1980, que tiene el capítulo de gobierno antes del capítulo referido al Congreso Nacional.

⁹ Se cambiaba el nombre de Tribunal Constitucional a Corte Constitucional.

capítulos hubo derechamente unanimidad. Como nuestro esfuerzo estará centrado en revisar alguno de los principales disensos que terminaron en un texto sin acuerdo en el Consejo, nos vamos a extender entrando al detalle del trabajo de la Comisión Experta. Con todo, mencionaremos algunas características del resultado del trabajo de este órgano:

1. Se aprobó un texto constitucional completo, que abordó todos los capítulos de la estructura constitucional aprobada por el pleno. Recordemos que como la Comisión no partió con un texto base, vale la pena señalar que se hizo un esfuerzo para que ningún capítulo “pasara en blanco” a la etapa del Consejo Constitucional.
2. Es un texto que recogió la tradición constitucional chilena, pero actualizando y modernizando sus instituciones, y también incorporando nuevos elementos que permitan reconocer los consensos de la sociedad chilena del siglo XXI. Se manifestaron en él elementos esenciales de “tradición y cambio”.
3. Es un texto que incorporaba de manera matizada las sensibilidades mayoritarias de las tradiciones políticas y constitucionales de izquierdas y derechas en Chile.
4. Desde luego resultó un texto que no dejaba totalmente satisfecho a ningún sector político, pues ambos sectores tuvieron que renunciar a la incorporación de algún elemento relevante de la propia tradición.

Una muy buena síntesis del contenido y espíritu de la Comisión Experta está en el informe que rindieron la presidenta de la Comisión Experta, comisionada Verónica Undurraga (centroizquierda-izquierda) junto al vicepresidente del órgano Sebastián Soto (centroderecha-derecha) en la sesión de instalación del Consejo Constitucional el miércoles 7 de junio. A continuación, se presentan algunas citas del informe a modo de resumen general.

—En el mismo artículo 1o., recogiendo las bases, se declara que Chile se organiza en un Estado social y democrático de derecho que reconoce derechos y libertades fundamentales y promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal y a través de instituciones estatales y privadas.¹⁰

—Para que la libertad, los derechos y la igualdad de las personas se realicen, se establece que el Estado promoverá condiciones de justicia

¹⁰ Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, sesión 0, 7 de junio 2023, p. 26.

y solidaridad, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten esa realización.¹¹

—Se asegura el acceso igualitario de mujeres y hombres a los mandatos electorales y cargos selectivos y se establece que se promoverá su participación en condiciones de igualdad en los distintos ámbitos de la vida nacional.¹²

—Honrando nuestro compromiso con la dignidad y los derechos de las personas, se declara que el ejercicio de la soberanía tiene como límite la dignidad de la persona humana y los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado de Chile que se encuentran vigentes, agregándose un mandato constitucional de interpretar las normas de Derecho interno en forma compatible con dichos tratados, favoreciendo la protección más amplia de la persona.¹³

—Los pueblos indígenas reciben por primera vez en nuestra historia reconocimiento constitucional. Se declara que son parte de la nación chilena y se prescribe que el Estado respetará y promoverá los derechos garantizados por la Constitución, las leyes y los tratados internacionales ratificados por nuestro país y que se encuentren vigentes. La interculturalidad se reconoce como un valor, debiendo el Estado promover el diálogo intercultural en condiciones de igualdad y respeto recíprocos.¹⁴

—El anteproyecto mantiene la regla de oro de nuestro sistema político y jurídico al estatuir que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella y garantizar el orden institucional de la República. Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo. Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.¹⁵

—Anticipando los principios que inspiran el nuevo capítulo XIII, se establece el deber del Estado de cuidar y conservar la naturaleza y su biodiversidad, protegiendo el medio ambiente y promoviendo la sostenibilidad y el desarrollo.¹⁶

—Seguidamente, el anteproyecto regula, en su capítulo II, los derechos y libertades fundamentales, sus garantías y los deberes constitucionales. Este apartado incluye los artículos 16 a 38 del anteproyecto. En

¹¹ *Idem.*

¹² Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, sesión 0, 7 de junio 2023, p. 27.

¹³ *Idem.*

¹⁴ Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, sesión 0, 7 de junio 2023, p. 28.

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, sesión 0, 7 de junio 2023, p. 29.

él se definen los derechos y libertades fundamentales, la nacionalidad y ciudadanía, las garantías de los derechos y libertades, los estados de excepción y, finalmente, los deberes constitucionales. El artículo 16, en sus 38 incisos, asegura a todas las personas un conjunto de derechos fundamentales que forman parte de nuestra tradición constitucional y que también incluyen aquellos que son consecuencia de nuestra reciente evolución política, social y cultural.¹⁷

—Una innovación del anteproyecto es el tratamiento que hace de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Estos incluyen el derecho a vivir en un ambiente sano, sostenible y libre de contaminación que permita la existencia y el desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones; el derecho a la protección de la salud en sus dimensiones física, mental y social; el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza; el derecho a la cultura en todas sus manifestaciones; el derecho a la vivienda adecuada; el derecho al agua y al saneamiento. Respecto de este último derecho recae en el Estado el deber de garantizarlo a las generaciones actuales y futuras. Las y los trabajadores ven reconocido el derecho al trabajo decente, a su libre elección y libre contratación. En el ámbito laboral se reconoce también la libertad sindical. Esta comprende el derecho a la sindicalización, a la negociación colectiva y a la huelga e, igualmente, el derecho a la seguridad social.¹⁸

—No se innovó mayormente en relación a las libertades económicas. El anteproyecto asegura a todos el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la salud pública, al orden público o a la seguridad de la Nación. Para que tal derecho se respete, se garantiza la no diferenciación arbitraria en el trato que debe dar el Estado y sus organismos en materia económica.¹⁹

—Hay dos tipos especiales de garantías. La primera es la cláusula general que regula la limitación y regulación de los derechos constitucionales. Esta cláusula establece, como la actualmente vigente, la garantía de reserva legal y el límite de afectación de los derechos en su esencia. Adicionalmente, se agrega que los derechos consagrados en la Constitución solo estarán sujetos a aquellos límites que sean razonables y que puedan ser justificados en una sociedad democrática, fórmula de amplio uso en el derecho comparado e internacional. Así, en nuestro sistema constitucional se recogen las mejores tradiciones doctrinarias y jurisprudenciales en esta materia, a la vez que damos cuenta de la evolución que ha tenido nuestra jurisprudencia constitucional en las últimas décadas.²⁰

¹⁷ Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, sesión 0, 7 de junio 2023, p. 30.

¹⁸ *Ibidem*, p. 32.

¹⁹ *Ibidem*, p. 33.

²⁰ *Ibidem*, p. 34.

—Respecto del nuevo capítulo III, sobre participación ciudadana: “Finalmente, se establecen mecanismos de participación ciudadana en el proceso de formación de la ley: la iniciativa popular de ley, la iniciativa de derogación total o parcial de ley, las audiencias o consultas públicas en los procesos de elaboración de normas de carácter general y los foros de deliberación ciudadana”.²¹

A continuación, prosiguió ante el pleno el vicepresidente de la Comisión Experta, comisionado Sebastián Soto, quien se refirió a los aspectos orgánicos del proceso.

—Un cambio que va en la línea con lo establecido en el capítulo III dice relación con una serie de disposiciones que fortalecen los partidos políticos. Entre ellas, se incluyen normas de disciplina y coherencia partidaria que pueden llevar incluso a la pérdida del escaño por parte de algún parlamentario.²²

—También facilita el trabajo colaborativo y coordinado entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional, que los parlamentarios puedan participar de la firma de los mensajes, la posibilidad de comisiones bicamerales, la regulación del patrocinio, los días especiales de sesiones para examinar mociones, la nueva regla de urgencias que exige la calificación por parte de la respectiva cámara y la llamada “agenda prioritaria” del presidente de la República que debe ser tramitada según el cronograma que conjuntamente acuerden el Ejecutivo y ambas cámaras que no podrá exceder de un año.²³

—En concordancia con una reforma constitucional reciente, se establece la mayoría simple como regla general para la aprobación de las leyes, salvo excepcionalmente para aquellas que por su carácter deberán ser aprobadas por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio, que aquí llamamos leyes institucionales o leyes de quórum calificado, según la materia. Solo las leyes que regulan asuntos vinculados a cuestiones electorales requerirán el voto de los $\frac{4}{7}$ de los diputados y senadores en ejercicio. En materias electorales se establece la obligación del Consejo Directivo del Servicio Electoral de actualizar cada diez años la asignación de los escaños de diputados.²⁴

—Además, establecimos una regla que estimamos importante para evitar la fragmentación y promover la gobernabilidad. Esta regla, que llamamos “umbral”, establece que solo los partidos políticos que alcan-

²¹ *Ibidem*, p. 38.

²² *Ibidem*, p. 40.

²³ *Idem*.

²⁴ *Ibidem*, p. 42.

cen al menos el 5% de los votos válidamente emitidos a nivel nacional en la elección de los miembros de la cámara de Diputadas y Diputados tendrán derecho a participar en la atribución de escaños en dicha cámara. Esta regla no se aplicará al partido que tenga escaños suficientes para sumar como mínimo ocho parlamentarios en el Congreso Nacional. Finalmente, ha sido incorporada una norma transitoria que exige ingresar un proyecto de ley al Congreso Nacional para consagrar transitoriamente un mecanismo de integración paritaria que establezca normas para la distribución de escaños en elecciones de diputados y senadores cuando algún sexo supere el 60% de los electos en los respectivos actos electorales. De esta forma, el sexo sobrerrepresentado cederá en favor de los candidatos del sexo subrepresentado hasta lograr la proporción que se persigue. Esta disposición estará vigente por dos elecciones o hasta que se dé cumplimiento a la referida proporción”.²⁵

—Respecto del Poder Judicial, en el capítulo VII, “cabe destacar que se innova en el desarrollo normativo de la función jurisdiccional con énfasis en sus fundamentos, se establece que ella se regirá por los principios de independencia, imparcialidad, inexcusabilidad, imperio, responsabilidad, inviolabilidad e inamovilidad”.²⁶

—La propuesta establece una separación dentro del Poder Judicial de las funciones propiamente jurisdiccionales y de las de gestión, estableciendo órganos autónomos encargados de la dirección administrativa del Poder Judicial, quedando consiguientemente la función jurisdiccional a cargo de los jueces.²⁷

—Respecto de la Corte Constitucional, en su capítulo VIII, “las principales innovaciones del texto aprobado en relación con la Constitución vigente son, en primer lugar, en lo relativo a su integración; estará integrada por nueve miembros, suprimiéndose así el voto dirimente del miembro que presida la Corte Constitucional. En segundo lugar, se cambia la forma en que los ministros son designados al incluir una etapa previa de concurso público de antecedentes y la participación conjunta de la Corte Suprema, del presidente de la República y del Senado en el nombramiento de sus integrantes.”²⁸

—“En relación con las atribuciones de la Corte Constitucional hay continuidad y cambio. En cuanto al control preventivo, se elimina el control obligatorio y permanece el control preventivo a requerimiento en caso de infracción de procedimientos o de competencia. Se crea, además, la facultad para informar las consultas de cuestiones de cons-

²⁵ *Idem.*

²⁶ Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, sesión 0, 7 de junio 2023, p. 45.

²⁷ *Ibidem*, p. 46.

²⁸ *Ibidem*, p. 47.

titudinalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley y de los tratados internacionales sometidos a la aprobación del Congreso. También, se innova al consagrar la nueva atribución especial para resolver si una determinada moción o indicación a un proyecto de ley es de iniciativa exclusiva del presidente de la República, y se agrega una nueva atribución respecto del control de constitucionalidad de los referendos de iniciativa de derogación total o parcial de ley”.²⁹

—Sobre el último capítulo de reforma a la constitución, “se establece, entre los artículos 208 a 211, un mecanismo de reforma constitucional que exige un quórum especial de $\frac{3}{5}$ de los diputados y senadores en ejercicio para aprobar una reforma constitucional”.³⁰

—“Otro asunto importante de destacar es el acuerdo arribado en materia de procedimiento de reemplazo constitucional. En efecto, se aprobó un nuevo artículo que indica que tal procedimiento sólo puede iniciarse a propuesta del presidente de la República y con el acuerdo de $\frac{2}{3}$ de los integrantes en ejercicio de la Cámara y del Senado. Asimismo, se regulan los aspectos mínimos que deben contener el acuerdo mencionado, como la forma de elección de una comisión para redactar el anteproyecto, el procedimiento que deberá seguirse para tal propósito, los mecanismos de participación ciudadana, entre otros asuntos”.³¹

El comisionado Soto cerró su intervención así: “señoras y señores integrantes del Consejo Constitucional, finalmente, quiero dejar expresa constancia de que, con la proposición de estas normas del anteproyecto, hemos dado total y cabal cumplimiento a las bases institucionales y fundamentales que fijó el artículo 154 de la Constitución Política vigente”.³²

Esta reseña nos pareció mucho más adecuada a modo de exposición general de los principales hitos de acuerdo de la Comisión Experta e ilustra bien el resultado del encargo constitucional. Desde el punto de vista político, podemos identificar diversas situaciones: elementos que recogidos de la tradición constitucional chilena y sobre los cuales hubo pleno acuerdo; elementos innovadores y respecto de los cuales también hubo acuerdo; elementos que presentan una innovación positiva desde el punto de vista de la centroizquierda-izquierda y que representaron concesiones del mundo de la centroderecha-derecha; y elementos que, al revés, representaron concesiones del mundo de la centroizquierda-izquierda a las

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Ibidem*, p. 47.

³¹ *Idem.*

³² *Idem.*

derechas. Por último, algunos silencios que representaron ciertos “dolores políticos” para una y otra sensibilidad.

Por ejemplo, mantener presidencialismo chileno en su estructura fundamental con un Congreso Nacional Bicameral, un Poder Judicial independiente y los tradicionales órganos constitucionales como la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, el Banco Central y la Justicia Electoral, fueron acuerdos pacíficos. Lo mismo respecto a la regla de oro del Derecho Público chileno representada en los principios de legalidad y juridicidad. Ambos sectores políticos reafirmaron el compromiso con la iniciativa exclusiva del presidente de la República para el envío de proyectos de ley al Congreso en diversas áreas y la exclusividad del Ejecutivo en materia de administración de gasto fiscal. En materias antropológicas, se mantienen conceptos tales como la dignidad humana, la libertad y la familia como pilares del orden fundamental constitucional. La estructura de derechos civiles —y también la estructura de derechos económicos y sociales— se mantienen, pero agregando algunos nuevos derechos o nuevas visiones de acuerdo a la observancia de los cambios de la sociedad chilena. Ejemplo de ellos el derecho a la vivienda o al agua y al saneamiento.

En segundo lugar, el anteproyecto consagró innovaciones consensuadas muy importantes fundamentalmente en los temas asociados al sistema político. Fue en esta subcomisión donde se alcanzaron los acuerdos e innovaciones más sustantivas en materia de gobernabilidad. Se consagró un umbral de votación mínima para evitar la excesiva proliferación y dispersión de partidos políticos en el Congreso los cuales terminan siendo en ocasiones más decisivos que las fuerzas políticas mayoritarias y tradicionales. Esto es especialmente complejo cuando existe una baja importante en la adhesión del presidente de la República.³³ A su turno, se consagraron en la propuesta de texto constitucional elementos de disciplina partidaria que hoy no existen. Por ejemplo, parlamentario que renuncie al partido que lo inscribió en la respectiva elección, perdería su escaño. Además de esto, se aprobó una dinámica acotada de órdenes de partido. Estas reformas permitirían un sistema mucho más ordenado de frenos y contrapesos dis-

³³ Al momento de llevarse a cabo el segundo proceso constitucional, existían 23 partidos políticos en la Cámara de Diputados. Teniendo en cuenta que en Chile existe un régimen presidencial y no un parlamentarismo, la alta fragmentación de partidos políticos dificulta en exceso la gobernabilidad y la posibilidad de alcanzar acuerdos legislativos amplios.

minuyendo incentivos al discolaje que ha impedido el diálogo político y legislativo en Chile hace ya un tiempo.

Otra innovación importante que obtuvo apoyo transversal fue la aprobación de un nuevo sistema de nombramientos, de administración de recursos y de evaluación de los miembros del Poder Judicial. En la Constitución vigente, dichos elementos recaen fundamentalmente en la Corte Suprema lo que se ha considerado como un modelo agotado para una administración de justicia moderna, más transparente y menos politizada. El objetivo que se propuso la comisión experta fue separar las funciones jurisdiccionales de las que no son jurisdiccionales lo que fue ampliamente destacado.

Hubo un consenso también en la forma en que fue llenándose de contenido la noción de Estado social y Democrático de Derecho equilibrando a lo largo del texto las sensibilidades y miradas de ambas tradiciones en lo relativo al rol del Estado, el rol del Legislador, el consenso en evitar el activismo judicial en estas materias, el diseño de un esquema efectivo y acotado de acciones cautelares para hacerlos justiciables y reglas constitucionales ponderadas para avanzar en la progresividad de los derechos sociales equilibrando la responsabilidad fiscal.

V. Los acuerdos de la Comisión de Experta en la visión de la centroizquierda-izquierda

Desde la mirada de la tradición política y constitucional de la centroizquierda y la izquierda hay varios elementos que se incorporaron al anteproyecto que daban cuenta de avances que para dicho mundo resultaban importantes. Desde luego, la sola idea de avanzar hacia una nueva Constitución nacida y plebiscitada en democracia era una conquista política simbólica y muy relevante para concretar el anhelo de dar por terminado el ciclo institucional de la Constitución de 1980, la cual fue promulgada en el gobierno militar. En segundo lugar, se encontraba la organización del Estado en torno a un Estado social y democrático de Derecho. Para esta tradición que siempre ha reprochado la preponderancia del principio de subsidiariedad en el diseño institucional, estampar en la Carta fundamental el sello de una identidad constitucional reflejada en elementos de la socialdemocracia, era un segundo elemento decisivo.

En términos de los fundamentos del orden constitucional, la tradición de la centroizquierda-izquierda logró incorporar el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios y un mandato para que la ley contemplara un mecanismo de igualdad en el acceso a los cargos de elección popular entre hombres y mujeres. También se destacaba que habría un capítulo completo dedicado a la preservación del medio ambiente y la naturaleza.

En materia de derechos, se consagraba en la Constitución el derecho a la huelga (reconocido en la Constitución de 1980 sólo de manera indirecta); se introdujo una redacción distinta a la actual en materia laboral consagrando el “derecho al trabajo decente” (la Constitución de 1980 habla de libertad de trabajo); se incorporaron el derecho al agua y al saneamiento, y se lograba aprobar un texto constitucional sin el mandato de “la ley protege la vida del que está por nacer” contenido en la carta fundamental vigente.

En materia orgánica, había aspectos que reflejaban ciertas reivindicaciones muy sustantivas. Por ejemplo, la iniciativa popular de ley. Otro elemento era el fin a los quórum “supra mayoritarios” para aprobar leyes en determinadas materias; un mecanismo transitorio de “paridad” para avanzar en mayor equilibrio de sexos en la Cámara de Diputados estableciendo un mecanismo transitorio que asegure que ningún sexo tenga más del 60% de los escaños. En materia de Tribunal/Corte Constitucional, el anteproyecto de la Comisión Experta eliminó el control preventivo obligatorio de los proyectos de ley que abordaban materias orgánicas constitucionales³⁴ y eliminaba la facultad consagrada en la Constitución vigente que permite al presidente de la República o a un cuarto de los parlamentarios de cada cámara requerir que una norma aprobada durante el trámite legislativo fuera declarada inconstitucional antes del despacho del proyecto de ley (el llamado “control preventivo sustantivo eventual”). En cambio sí se permitiría recurrir a la Corte Constitucional ante vulne-

³⁴ La Constitución de 1980 dispone que todos los proyectos de ley que abordan materias orgánicas constitucionales (las normas que regulan funcionamiento de los tribunales de justicia, las que regulan las Fuerzas Armadas, el Congreso Nacional, los Estados de Excepción Constitucional, las normas del funcionamiento del sistema electoral, las que regulan algunos derechos fundamentales como la educación, el otorgamiento de concesiones mineras, entre otros) deben someterse a un control preventivo obligatorio de constitucionalidad antes de su promulgación.

raciones de normas de procedimiento legislativo —como algún quórum, normas de trámite o la iniciativa exclusiva— pero no en cuanto al fondo.

Esto último resultaba una anhelada pretensión de la tradición constitucional progresista chilena la cual ha caracterizado muchas veces la labor del Tribunal Constitucional como una institución excesivamente contra mayoritaria.

Pero hubo también “dolores” para esta sensibilidad. No hubo espacio para aprobar un elemento de paridad más intenso en materia de conformación del Congreso ni quedó la declaración de la democracia chilena como “paritaria”. No se consagraron como derecho los derechos sexuales y reproductivos. Tampoco se aseguraban escaños reservados en el Congreso Nacional para pueblos indígenas. Si bien es cierto se consagraba un Estado social y democrático de Derecho, no podría decirse que eliminaba la subsidiaridad del texto. Menos podía decirse que cambiaban las bases del orden público económico el cual quedaba prácticamente en los mismos términos que en la Constitución actual. En materia de derechos sociales, no podía interpretarse que las entidades privadas en materia de salud y previsión (ISAPREs y AFPs) fueran incompatibles con el nuevo orden constitucional. Recordemos que la cláusula del Estado social y democrático de Derecho incorporaba en su base constitucional la existencia de provisión mixta.

VI. Los acuerdos de la Comisión de Experta en la visión de la centroderecha-derecha

En la visión de la centroderecha-derecha, el acuerdo de la comisión experta resultaba razonable. Se había dibujado un esquema de Estado social alejado completamente de anhelos refundacionales, donde los elementos centrales de la subsidiaridad seguían presentes aunque con un lenguaje reformado y menos intenso, aunque muy claros. El anteproyecto mantuvo la servicialidad del Estado, la familia como el núcleo fundamental de la sociedad, la autonomía de los cuerpos intermedios, y un catálogo de derechos civiles y económico-sociales sin que se apreciaran atisbos de populismo.

Además, mantener las bases esenciales del orden público económico de la Constitución de 1980 con el apoyo de la unanimidad de los comisionados expertos (incluyendo los de tendencia más izquierdista) era un

resultado sorprendentemente positivo. La propiedad quedaba bien resguardada, y la posibilidad de que el Estado pudiera desarrollar actividad empresarial seguiría siendo una excepción. Se mantuvo la independencia del Banco Central prácticamente en los mismos términos que la redacción actual, y quedaba muy bien resguardada la iniciativa privada en materia de provisión de derechos sociales, en especial a la educación, a la salud y el régimen previsional.

Si bien habían elementos valóricos que no parte esencial de esta tradición, fundamentalmente en materia de pueblos indígenas, paridad de sexo, etcétera, ellos estaban redactados en fórmulas que resultaban aceptables alejándose de consignas como el Estado plurinacional. Si bien el capítulo de medioambiente tenía elementos mandatorios de protección, le daba cierta preeminencia al desarrollo económico.

En materia de orden público y seguridad, se mantuvieron los Estados de Excepción Constitucional casi en los mismos términos que la Constitución vigente (la Convención Constitucional había eliminado algunos de ellos, así como el carácter de policía militar de Carabineros de Chile o el Estado de Emergencia, ampliamente utilizado en la macrozona sur). También se mantuvo en términos similares el estatuto del terrorismo como contrario a los derechos humanos. Se aprobó una norma en las bases fundamentales del orden constitucional que prescribía que “el orden constitucional supone métodos pacíficos de acción política”, lo que era una señal muy importante en contra de la violencia política y que en el Congreso Nacional habría sido difícil obtener.

Si bien hubo elementos que tradicionalmente eran defendidos como las leyes de quórum especial o el control sustantivo preventivo o facultativo del Tribunal Constitucional, el anteproyecto resguardaba de manera más intensa la iniciativa exclusiva del presidente de la República en materias de ley y de iniciativa de gasto fiscal.

Con todo, también hubo “dolores” para esta tradición. El anteproyecto no contaba con un capítulo para las Fuerzas Armadas (como lo tiene la Constitución vigente) implicando de facto una especie de *capitis diminutio* que obedecía a razones históricas. No existía en el texto una mención a la protección a la vida del que está por nacer, lo que significaba en términos culturales y políticos, un retroceso importante respecto de la Constitución vigente. No contemplar un mecanismo de control preventivo por parte de la Corte/Tribunal Constitucional en materias sustantivas

resultaba incómodo como también lo era el mecanismo que buscaban eventualmente alterar resultados electorales a través de una corrección —aunque tenue— de paridad de sexo. Una de las banderas importantes en el plano político era la reducción del del número de parlamentarios para lo cual tampoco hubo espacio. Tampoco lo hubo para consagrar en el texto constitucional la propiedad de las cotizaciones de los trabajadores.

Desde luego la gran mayoría de este sector político prefería la Constitución de 1980. Sin embargo, la expectativa “quitar” de en medio de la discusión pública chilena el tema constitucional, relegitimando un nuevo texto con la firma del presidente Boric y cuyos contenidos permitían defender y promover aspectos sociales, políticos y económicos aunque propios de esta visión, resultaba a fin de cuentas constitucionalmente conveniente.

En resumen, el anteproyecto de la Comisión Experta resultaba un modelo aceptable, donde las visiones políticas y constitucionales se encontraban sin romper la tradición constitucional chilena, donde quedaron lejos los modelos refundacionales y populistas, y donde ninguna tradición podía sostener que se incorporaba el cien por ciento de su visión institucional.

VII. Los otros temas de debate de la Comisión Experta

Para terminar este apartado, debemos indicar que hubo un sinnúmero de materias que fueron objeto de deliberación y donde es posible advertir lo difícil que resultó la tarea de la Comisión Experta. Si bien es cierto hubo un acuerdo completo al final, fueron muchos los aspectos que se debatieron y donde fue muy difícil (a veces imposible) alcanzar un acuerdo de texto. A continuación, ofrecemos un listado de cuáles son los temas que generaron mayor debate en las subcomisiones de la Comisión Experta.

En la subcomisión de “sistema político”, hubo debates en torno a la participación progresiva de los niños, niñas y adolescentes a fin que pudieran ejercer de manera voluntaria el derecho a sufragio al cumplir los 16 años; la autoejecutabilidad de los tratados internacionales en especial los de derechos humanos; el bloque de centroizquierda-izquierda impulsó la posibilidad de tener listas cerradas para las elecciones parlamentarias; el

bloque de centroderecha-derecha propuso revisar la magnitud de los distritos electorales (bajar el número de parlamentarios electos por distrito); el diseño adecuado de una potestad reglamentaria; la necesidad de la creación de tribunales especiales contenciosos administrativos; entre otros.

En la subcomisión de “función jurisdiccional y órganos autónomos”, se debatió en torno a la actualización de definición de jurisdicción; cómo limitar el activismo judicial; la necesidad que en el ejercicio de la función jurisdiccional se consideraren las “desventajas estructurales de los grupos en situación de vulnerabilidad con perspectiva intercultural y perspectiva de género”; la importancia de consagrar el principio de congruencia para generar una jurisprudencia coherente y razonablemente predecible; la creación de un nuevo Servicio de Acceso a la Justicia y Defensoría de Víctimas; la creación de fiscalías supraterritoriales para perseguir especialmente delitos de alta connotación social; la necesidad de considerar un Consejo Asesor para la Contraloría General de la República (órgano que mantendría su carácter unipersonal); entre otros.

Mientras tanto, la subcomisión de “principios, derechos civiles y políticos” debatió temas como el rango de los tratados internacionales de derechos humanos y la incorporación de los tratados en el ordenamiento constitucional; la forma de incorporar en el nuevo esquema de derechos las acciones cautelares de derechos (recursos de protección y amparo); la posibilidad de incorporar derechos como el derecho a la autonomía personal; la autonomía progresiva de niños, niñas y adolescentes; se discutió sobre la importancia de incorporar un derecho a la verdad en materia de personas desaparecidas por razones políticas; la necesidad de prohibir una verdad oficial por parte del Estado en el ámbito de la libertad de expresión; la formación religiosa en los establecimientos que reciben recursos públicos; actualizar los conceptos asociados a las garantías del debido proceso; la incorporación de principios ordenadores para la concreción y desarrollo progresivo de los derechos sociales por parte del Estado; entre otros.

Finalmente, en la subcomisión de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, los temas centrales fueron la forma en que un Estado social de Derecho debía incorporar el derecho a la protección de la salud, educación, vivienda y previsión social; en específico la forma en que convendría la existencia de un seguro universal de salud consagrado en la Constitución; el alcance de la libertad de elección de prestadores en

el ámbito de estos derechos; la forma de consagrar la educación pública, la extensión constitucional de la libertad sindical, el concepto de interés superior del niño en materia de educación; la garantía de la igualdad salarial entre hombres y mujeres; entre otros.

Como se advierte, el proceso de debate para la creación y justificación de las normas abordó múltiples debates, énfasis, perspectivas. No todos los temas que fueron objeto de las deliberaciones quedaron finalmente en el anteproyecto. No hubo posibilidad de llegar a acuerdos en todos los ámbitos. En muchos temas las posiciones se hicieron derechamente irreconciliables. La situación de “empate político” por la conformación del órgano determinó la forma en que finalmente quedó configurado el texto. Cada una de las sensibilidades tuvo que promover y defender posiciones que, para ser incorporadas a las redacciones aprobadas, implicaron la adhesión de la sensibilidad contraria y, por sobre todo, una dosis no menor de voluntad política.

VIII. La etapa del Consejo Constitucional

447

Como se dijo al inicio del trabajo, el proceso constitucional fue un proceso mixto. Tenía un órgano cuya legitimidad de origen era la elección de representantes en el Congreso Nacional cuyo fundamento era la trayectoria profesional y académica, y un segundo órgano —el Consejo Constitucional— formado por 50 consejeros constitucionales, cuya legitimidad provenía de la elección popular. Obviamente, el Consejo Constitucional estaba instituido como el órgano redactor definitivo.

Hacia el final del trabajo de la Comisión Experta (que fue de sólo 3 meses) se realizó el domingo 7 de mayo la elección de consejeros constitucionales. El resultado llamó tremendamente la atención y definiría, en varios sentidos, la suerte del resto del proceso constitucional.

IX. El impacto de la elección de Consejeros Constitucionales

Como se señaló más arriba, a diferencia de la Convención Constitucional (proceso 2021-2022) que se originó siguiendo la forma de elección de la Cámara de Diputados dando lugar a 155 convencionales constituyentes, el Consejo Constitucional adoptó para su generación la forma de elección

del Senado para dar origen a 50 consejeros constitucionales. Sin perjuicio de esto, se dispuso una norma especial para el caso de los pueblos indígenas pero alejándose del diseño de escaños reservados del primer proceso. Habría una única circunscripción nacional indígena con una cédula electoral única. Se agregarían escaños indígenas por sobre los 50 escaños del Consejo según las reglas especiales contenidas en el artículo 144, de la Constitución Política reformada con la ley 21.533.³⁵

En las elecciones hubo una partición un 85% del padrón electoral correspondiente a 12.506.673 personas. El resultado fue sorprendente. El Partido Republicano de Chile, partido de derechas que no suscribió el “Acuerdo por Chile” obtuvo un 35% de los sufragios totales obteniendo 23 de los 50 consejeros constitucionales. Las fuerzas de centroizquierda-izquierda obtuvieron 17 consejeros, y las fuerzas de centroderecha-derecha (sin incorporar al Partido Republicano de Chile) resultó con 10 consejeros electos. En el caso de los pueblos originarios, el resultado fue que se sumó un consejero constitucional de los pueblos indígenas,³⁶ por lo que el número de consejeros proyectado sería de 51. Con todo, debido a que un consejero constitucional del Partido Republicano de Chile decidió por circunstancias personales no jurar en el cargo, y al no proveer la Constitución un mecanismo de reemplazo, el Consejo Constitucional quedó integrado finalmente por 50 miembros.

Las razones por la cuales se dio esta dinámica electoral excede por largo los objetivos de este trabajo. Sin embargo, suscribimos la idea que el gobierno del presidente Gabriel Boric —y por ende los partidos de gobierno— se encontraba en márgenes importantes de desaprobación ciudadana lo que

³⁵ El artículo 244 disponía que el número de escaños a elegir se obtendrá de la aplicación de la siguiente regla: i. Se sumará el total de votos válidamente emitidos por las candidaturas de la circunscripción nacional indígena; ii. Si dicha suma representare un porcentaje igual o superior al 1.5% respecto de la suma total de votos válidamente emitidos en la totalidad de las 16 circunscripciones no indígenas del país al Consejo Constitucional, la circunscripción nacional indígena elegirá un escaño, el que se asignará a la candidatura más votada. Si dicha suma representare un porcentaje igual o superior al 3.5% de los votos válidamente emitidos en la totalidad de las 16 circunscripciones no indígenas del país al Consejo Constitucional, la circunscripción nacional indígena elegirá dos escaños en total; por cada vez que el porcentaje de 3.5% señalado precedentemente aumente en 2 puntos porcentuales, se elegirá y asignará un escaño adicional a la circunscripción nacional indígena, alternando respectivamente el sexo de la siguiente candidatura electa más votada.

³⁶ Para todos los efectos lo incluimos en el bloque centroizquierda-izquierda.

tuvo incidencia en la elección. El gobierno jugó un rol muy importante en la campaña a favor del texto de la Convención Constitucional y absorbió de forma importante una derrota electoral que fue demasiado contundente. Segundo, el “Acuerdo por Chile” —y por ende, el inicio de un segundo proceso constitucional— no concitaba el entusiasmo ciudadano que los dirigentes firmantes del acuerdo anhelaban. Al ser la elección del Consejo Constitucional con voto obligatorio, la fuerza política que se veía como más opositora al proceso obtuvo un mayor rendimiento electoral.

La elección del 7 de mayo tuvo en nuestra opinión un efecto político definitivo e irreversible en el resto del proceso. A pesar que faltaban 5 meses de trabajo es posible afirmar que ese día el proceso quedó políticamente definido. Lo diremos así.

1. El Partido Republicano de Chile, que no concurrió a la firma del “Acuerdo por Chile”, y que se había manifestado en contra del proceso constitucional pues éste se había acabado el 4 de septiembre, pasó a tener el control político del órgano redactor del segundo proceso constitucional. El partido que se había formado recientemente pero había compitiendo en las elecciones presidenciales y parlamentarias anteriores, por lo que tenía un bancada de diputados que permitió elegir a un miembro de la Comisión Experta. Luego de la elección pasó a tener la hegemonía política del Consejo Constitucional. De hecho, la presidencia de dicha instancia fue ejercida por la conejera Beatriz Hevia.
2. El sector centroderecha-derecha (incluido el Partido Republicano) sumaban un total de 33 votos en el pleno del Consejo Constitucional lo que era suficiente para agregar, modificar, sustituir o eliminar cualquier tipo de norma del anteproyecto de la Comisión Experta ya que los $\frac{3}{5}$ se alcanzaban con 30 consejeros en ejercicio.
3. El sector centroizquierda-izquierda con 17 integrantes no podría por sí solo ni agregar, ni modificar, ni sustituir ni eliminar ninguna norma del anteproyecto de la Comisión Experta ni tampoco bloquear ninguna iniciativa que tuviera unidad de propósitos en todo el bloque de las derechas. Esto significó que la acción política legislativa tendría que circunscribirse a defender con toda la fuerza posible el anteproyecto de la Comisión Experta y apostar a que todo cambio sustantivo significara quebrar un acuerdo esencial.
4. Finalmente, resultaba muy difícil de imaginar que con un resultado electoral tan contundente el partido mayoritario no tuviera la inclina-

ción a distanciarse del anteproyecto a fin de hacer las modificaciones que —en su visión— iban a ser correspondidas por la opinión pública en el plebiscito nacional del 17 de diciembre.

X. La propuesta del Consejo Constitucional

El Consejo Constitucional trabajó en torno a las mismas divisiones temáticas que la Comisión Experta con la diferencia que el reglamento no hablaba de subcomisiones sino que de comisiones. Luego de la deliberación en las comisiones, el 15 de septiembre comenzó el debate y votación en particular en el pleno del Consejo Constitucional de las normas que se convertirían en enmiendas al anteproyecto.

Como era de esperar, hubo múltiples cambios respecto del anteproyecto a lo largo de todo el texto. A continuación, desarrollaremos brevemente la discusión de aquellas normas que a nuestro juicio fueron las más decisivas para que el proceso terminara abandonando la lógica de un acuerdo constitucional amplio para dar paso a una dinámica de antagonismo de cara al plebiscito.

1. *En relación al Estado Social y Democrático de Derecho*

La comisión experta —por las obvias razones que obedecían a su conformación— propuso en el anteproyecto una redacción de artículo 1o. donde el Estado Social y Democrático de Derecho se encontraba en la cúspide la arquitectura constitucional. Decía:

Artículo 1o.

1. La dignidad humana es inviolable y la base del derecho y la justicia. Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Su respeto y garantía es el primer deber de la comunidad política y de su forma jurídica de organización.

2. Chile se organiza en un Estado social y democrático de derecho, que reconoce derechos y libertades fundamentales y promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal y a través de instituciones estatales y privadas.

El Consejo Constitucional en su primera votación de pleno desplazó la cláusula del Estado social y democrático de Derecho y la ubicó a con-

tinuación de la protección de la familia y la autonomía de los cuerpos intermedios. La comisionada y presidenta de la Comisión Experta Verónica Undurraga (centroizquierda-izquierda) lo graficaba así:

Hay detalles que parecen insignificantes, pero que en la realidad encierran los compromisos más importantes. ¿Importa si la cláusula sobre Estado social de derecho está en el artículo 1 o en el 2? Sí, en la medida en que representó el resultado de una conversación en que mi sector incluyó al tuyo, al aceptar tu lenguaje de derecho natural para hablar de dignidad, y el tuyo comprendió que para mí la dignidad estaba profundamente unida a la construcción de un Estado social...por eso nos dolieron las enmiendas, y más aún la forma de su tramitación y aprobación, no porque estuviéramos enamorados del texto del anteproyecto, porque entendíamos que los consejeros traerían otras preocupaciones de la ciudadanía que había que acoger, sino, porque nos sacaron del texto, nos sacaron sin consideración alguna del texto.³⁷

La presidenta del Consejo Constitucional, Consejera Beatriz Hevia (Partido Republicano) cuando se dirigió desde su pupitre en la sesión defendió la redacción propuesta:

Los artículos 1o. y 2o. propuestos hoy día contribuyen a aumentar precisamente el peligro de una intervención exacerbada e indebida del Estado, el fantasma siempre presente del colectivismo estatista con capacidad para amenazar nuestra libertad y nuestra iniciativa personal, asfixiándolas, a la vez que no soslaya el rol del Estado en aquellas situaciones en que los particulares no podemos o no queremos tener esa iniciativa. No olvidemos que las principales críticas a este texto provienen de quienes promovieron, y quizás hasta el día de hoy reivindican, el texto propuesto por la Convención Constitucional y que fue ampliamente rechazado por millones de chilenos. Nuestro compromiso es trabajar por un texto que haga sentido a los chilenos que quieren mejores condiciones de vida.³⁸

Desde luego la reflexión en torno al Estado social de Derecho no se cerraba en torno a la ubicación en el texto. Para los consejeros representantes de la tradición de centroizquierda e izquierda, el resultado final mirando la integridad del texto era incompatible con lo que, a su modo de ver, representaba el corazón del proceso constitucional: la redefinición constitucional

³⁷ Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, sesión 9, 15 de septiembre 2023, p. 31.

³⁸ *Ibidem*, pp. 121 y 122.

de Chile como un Estado Social y Democrático de Derecho. El consejero constitucional Yerko Ljubetic (centroizquierda-izquierda), ex-ministro del trabajo del gobierno del ex-presidente Ricardo Lagos lo señalaba así:

En las enmiendas impuestas por la mayoría en el capítulo que hoy nos corresponde analizar, el Estado social aparece subordinado a otras prioridades que representan los intereses y privilegios de unos pocos. Además, se reducen las formas de protección de quienes sean vulnerados en sus derechos a la salud, la vivienda, la educación y la seguridad social. También se elimina toda referencia a la obligación del Estado de remover los obstáculos que impidan que cualquier persona acceda a estos, independientemente de su género, condición económica u origen social. Finalmente, como veremos en los próximos plenarios, se subordinan los derechos sociales a la constitucionalización de modelos de negocios como son las AFP y las ISAPRES, constituyendo todo esto no solo la disolución de la idea de un Estado social de derecho, sino que la consolidación y profundización del Estado subsidiario del que chilenas y chilenos han sido víctimas por más de cuatro décadas.³⁹

Desde luego advertimos que la discusión en torno al Estado Social y Democrático de Derecho se encuentra injustamente resumida en estas intervenciones. No es la intención del trabajo profundizar respecto de la construcción del concepto del Estado Social en el proceso constitucional chileno, tema que abarcaría artículos completos y cuya reflexión sigue pendiente. Tampoco es nuestra intención hacer un juicio sobre si la crítica del mundo de las izquierdas en esta materia estaba o no justificada. En el contexto de estas notas buscamos identificar aquellos elementos que significaron puntos de quiebre específicos y decisivos para la dinámica política del plebiscito constitucional. Como se verá más adelante, la percepción de un Estado Social donde las izquierdas se sentían excluidas, fue determinante al momento de fijar la posición de cara al plebiscito.

2. El Estatus y protección del que está por nacer en la propuesta constitucional

Este es fue quizás el tema que detonó más fricciones en la discusión constitucional del segundo proceso. A modo de contexto debemos decir

³⁹ *Ibidem*, pp. 22 y 23.

que la Constitución vigente de 1980 establece en su artículo 19, N°1, que “La Constitución asegura a todas las personas: 1o. El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona. *La ley protege la vida del que está por nacer*”. Esta norma, que nunca ha sido modificada, es uno de los preceptos más icónicos de la Constitución vigente en Chile. El precepto, que en nuestra opinión debería impedir todo tipo de aborto, no fue un escollo para que en el año 2017 entrara en vigencia la ley de aborto en 3 causales.⁴⁰ El Tribunal Constitucional chileno hizo compatible la ley de aborto con el texto constitucional al señalar que el que está por nacer representa “un interés jurídico” y no una persona en términos constitucionales por lo cual no tenía derecho a la protección constitucional del derecho a la vida primando en este caso el derecho de la madre.⁴¹

En el capítulo “Bases Fundamentos del orden Constitucional”, la comisión de principios del consejo propuso dos normas que fueron duramente rechazadas por las izquierdas. En el artículo 1o. de la propuesta de la comisión se leía: “Artículo 1o. 1. La dignidad humana es inviolable y la base del derecho y la justicia. Todo ser humano es persona. Las personas son libres e iguales en dignidad y derechos. Su respeto y garantía es el primer deber de la comunidad política y de su forma jurídica de organización”. Esta alusión a que todo ser humano es persona resultó intolerable para las izquierdas. El argumento principal es que esta norma podría conllevar a que la ley de aborto en 3 causales aprobada en Chile deviniera en inconstitucional. La comisionada experta Catalina Lagos (centroizquierda-izquierda) señaló en el pleno que “la oración todo ser humano es persona entraña un riesgo jurídico real e inminente de que la ley que regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales sea declarada inconstitucional. Hago el llamado a las y los consejeros a poner freno a esta falta de medida.”⁴² Los impulsores de esta norma la defendieron. El profesor y consejero constitucional (Partido Republicano) Luis Silva señaló en la sesión: “hay quienes —y esto quedó explícito en la discusión de la comisión— no pueden ver en este sencillo texto, “todo ser humano es persona”, nada que vaya más allá del ámbito del ser humano que está por nacer.

⁴⁰ Ley 21.030, de 14 de septiembre de 2017 que “regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales”, disponible en <https://bcn.cl/2645z> (fecha de consulta: 3 de febrero del 2025).

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional ROL 3729-2017.

⁴² Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, sesión 9, 15 de septiembre 2023, p. 111.

Pareciera que esas pocas palabras se circunscriben exclusivamente a aquel ser humano concebido, pero que aún no nace, ignorando que el alcance de esta frase se extiende mucho más allá de las paredes del seno materno, al punto de estar dispuestos a eliminarla de la Constitución porque la creen obvia y, como la creen obvia, la callan y al callarla se olvida”.⁴³ Llamó la atención la forma en que las izquierdas abordaron el debate. La norma propuesta estaba recogida de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) la cual en el propio artículo 1.2 señala: “Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”. Además era plenamente consistente con el Código Civil chileno que en su artículo 55 prescribe “Son personas todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición. Divídense en chilenos y extranjeros”. Esta parte la norma finalmente no prosperó producto que hubo votos de abstención de algunos consejeros de sensibilidad centroderecha y derecha quienes estando de acuerdo con la frase, abogaron por dar alguna señal de entendimiento con el mundo de las izquierdas, lo que generó una tensión entre los consejeros de derechas.

Otro tanto ocurrió con la norma de protección a la niñez. La comisión de principios, derechos civiles y políticos reformuló la norma sobre protección a los niños que había aprobado la comisión experta agregando una frase que, según el mundo de las izquierdas, podría conllevar el mismo efecto derogatorio de la ley de aborto en 3 causales. La norma, que fue parte del texto final plebiscitado decía en su primera parte: “La Constitución reconoce y asegura el interés superior de los niños, el cual incluye las condiciones para crecer y desarrollarse en su familia. Se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad.” Esta última frase fue políticamente rechazada por argumentos similares a pesar que la norma estaba tomada de la Convención de los Derechos del niño que en su artículo 1o. señala “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.⁴⁴ Puesta

⁴³ Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, sesión 9, 15 de septiembre 2023, p. 15.

⁴⁴ Esto se hizo ver en la discusión en el pleno del Consejo Constitucional. La consejera María Gatica (Partido Republicano) en su intervención señaló: “En segundo lugar, con este artículo queda definida la palabra niño como “todo ser humano menor de dieciocho años de edad”. Esta definición no es antojadiza, sino que ha sido tomada de la Convención sobre los Derechos del Niño.” Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, sesión 9, 15 de septiembre 2023, p. 97.

en votación la norma, fue aprobada por 33 votos pero con 17 consejeros de centroizquierda e izquierda votando por su rechazo.

En materia de derecho a la vida la discusión fue mucho más álgida. Recordemos que la Comisión Experta no aprobó en el anteproyecto una norma de protección de la vida del que está por nacer.⁴⁵ Y recordemos también que la Constitución chilena vigente señala “la ley protege la vida del que está por nacer”. Pues bien, la comisión de principios del Consejo Constitucional propuso una redacción nueva al agregar en el artículo respectivo del derecho a la vida: “la ley protege de la vida de quien está por nacer.” El cambio “del que está por nacer” a “quien está por nacer”, fue un punto decisivo para el ánimo de las izquierdas dentro y fuera del proceso.

Respecto del debate, ilustrativo resulta la intervención en el pleno de la consejera Paloma Zúñiga:

En este punto es necesario ser transparentes. La norma propuesta, que indica: “La ley protege la vida de quien está por nacer.” no es la contenida en la Constitución de 1980, incluso es un retroceso para la libertad de las mujeres. La libertad de la mujer chilena no es un juego, no es una bandera electoral, es un derecho humano que nos pertenece a nosotras, es decisión nuestra decidir libremente sobre nuestro cuerpo.⁴⁶

La Comisionada Verónica Undurraga (centroizquierda-izquierda) secundó esta línea de argumentación:

Quiero explicar mi preocupación por dos enmiendas que implican un riesgo para la vigencia de la ley de interrupción voluntaria del embarazo en tres causales. La primera ya fue aprobada y agregó al artículo 14 la siguiente norma: “Se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad”. La segunda se vota hoy y busca agregar al artículo 16, inciso 1, la oración: “La ley protege la vida de quien está por nacer”.

⁴⁵ En la sesión respectiva del pleno del Consejo Constitucional, el autor de este trabajo aclaró esta situación lo cual consta en el acta de la intervención: “Quiero hacerme cargo del primer derecho, el derecho a la vida. ¿Por qué? Porque quiero recordar a todos quienes están siguiendo esta transmisión que no fue una intención deliberada de la Comisión Experta dejar fuera esta garantía y la protección de la vida del que está por nacer; de hecho, lo que ocurrió fue que no hubo votos ni siquiera para incorporar el texto que está vigente en la Constitución actual. Esa es la razón por la cual el derecho a la vida no tenía una consagración diferente a la que está hoy día”, *Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional*, sesión 10, 20 de septiembre 2023, p. 91.

⁴⁶ *Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional*, sesión 10, 20 de septiembre 2023, p. 39.

La definición de niño pretende servir de argumento para afirmar que existe un niño desde el momento de la fecundación, como aquí mismo se ha dicho. La segunda enmienda al hablar de la vida de quien está por nacer, reconoce titularidad de derechos al embrión, yendo más allá de la Constitución de 1980 que contiene la frase

la ley protege la vida del que está por nacer... En resumen, se han presentado a votación tres enmiendas que coinciden exactamente con los mismos argumentos que se han usado durante dos décadas para impugnar la constitucionalidad de la píldora y del aborto en tres causales. Los consejeros que presentaron estas enmiendas dijeron antes que no pretendían modificar la ley de aborto. En este Pleno han sido explícitos en que hubo un cambio de opinión o de estrategia.⁴⁷

La presidenta de la comisión de principios, derechos civiles y políticos, consejera María de los Ángeles López (Partido Republicano), por su parte, defendió la iniciativa:

si leyera nuestra Constitución sabrían que no por nada el derecho a la vida del que está por nacer está consagrado en el primer número del artículo 19 sobre Derechos Fundamentales, sabrían que ese derecho humano que dicen que tiene toda mujer —el derecho al aborto— fue ampliamente rechazado el 4 de septiembre de 2022, porque no puede considerarse un derecho matar a un ser humano, y que por lo demás, en nada beneficia a las mujeres, porque eso que les quieren vender como un derecho es el mayor drama que una mujer puede sufrir... Proteger la vida de forma robusta no es un retroceso, sino un avance, un progreso. Se les olvida que es un derecho humano, un derecho fundamental, un derecho material, y apelan a lo que es el consenso. Se les olvida que el derecho a la vida es un derecho esencial que no se decide por consenso.⁴⁸

Puesta en votación la norma, fue aprobada por 33 votos a favor (todo el bloque de centroderecha y derecha) y con 17 votos de rechazo.

Huelga decir que no compartimos las interpretaciones que sobre este tema hizo el mundo de la izquierda en cuanto a que la norma propuesta —que finalmente fue plebiscitada— tendría un efecto derogatorio de la ley vigente. Sin embargo, es importante reconocer que este tema fue utilizado

⁴⁷ Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, sesión 10, 20 de septiembre 2023, pp. 58 y 59.

⁴⁸ *Ibidem*, 66 y 67.

de manera muy enérgica en la campaña del plebiscito señalándose que la propuesta constitucional significaría un retroceso para los derechos de las mujeres.

3. *La objeción de conciencia institucional*

Otra norma que generó tensión fue la referencia, en la garantía de la libertad de pensamiento, conciencia y de religión. La norma aprobada por la comisión de principios señaló: “este derecho incluye la libertad de toda persona para adoptar la religión o las creencias de su elección, a vivir conforme a ellas, a transmitir las, y a la objeción de conciencia individual e institucional”.

La objeción de conciencia institucional fue reconocida en Chile en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el aborto en 3 causales, lo que permitió que entidades (clínicas y campus clínicos de universidades) puedan, institucionalmente, eximirse de realizar abortos. Es el único caso en la legislación nacional sobre este tema. La Constitución vigente no tiene alusión a la objeción de conciencia y tampoco la tuvo el anteproyecto de la comisión experta.

Esta propuesta fue rechazada airadamente por el mundo de las izquierdas. La comisionada experta Antonia Rivas (centroizquierda-izquierda) en la sesión respectiva en el pleno afirmó que una propuesta como esta es:

particularmente preocupante en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, en el que muchas instituciones privadas, con recursos públicos, se encuentran vinculadas a prestaciones que emanan de los derechos sociales. La norma prevista abre, entonces, un manto de incertidumbre sobre la garantía y efectiva materialización de este derecho. Aún más, se relativiza la obligatoriedad de los derechos y deberes jurídicos.⁴⁹

El vicepresidente del Consejo Constitucional y ex-rector de la Universidad de Valparaíso Consejero Aldo Valle (centroizquierda-izquierda) por su parte manifestó en la sesión respectiva:

Yo quiero reiterar y en parte agregar observaciones a ese derecho tan amplio que se otorga, a propósito de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Me refiero específicamente a la objeción de conciencia

⁴⁹ Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, sesión 11, 20 de septiembre 2023, p. 27.

institucional. Desde el punto de vista dogmático, es preocupante, a mi juicio, que no se establezca ni siquiera que la ley determinará los límites o la forma de ejercicio. Todas las corporaciones podrán invocar la libertad de conciencia, la de religión o de sus creencias, para efectos de no cumplir determinadas leyes, no se dice en la Constitución, se establece como un derecho absoluto.⁵⁰

En tanto, desde la vereda defensora de la propuesta, la consejera Carolina Navarrete (centroderecha-derecha) argumentó que

asumiendo la responsabilidad de abordar algunas de las observaciones formuladas por los consejeros del oficialismo, deseo aclarar que, aunque este proyecto de Constitución reconozca el derecho a la objeción de conciencia, es esencial comprender que este derecho —como tantos otros— debe ir de la mano de una regulación legal que permita su ejercicio en equilibrio con los deberes y derechos establecidos, tanto en la Constitución como en la ley. En lo que respecta a la objeción de conciencia institucional, es fundamental comprender que, cuando las personas se unen en asociaciones con un propósito específico, imprimen en esas instituciones los principios y valores que profesan. En este contexto, la conciencia de los fundadores está en juego cuando la asociación se ve compelida a actuar en contra de sus convicciones más profundas, debido a mandatos jurídicos que entran en conflicto con sus creencias fundamentales”.⁵¹

En la oportunidad en que la Comisión Experta volció a revisar las normas aprobadas por el Consejo Constitucional, esta norma fue rechazada. En la instancia de comisión mixta —y siempre con el rechazo de los consejeros constitucionales de las izquierdas— la redacción fue matizada. La norma que finalmente se sometió a plebiscito incluía la siguiente redacción: “El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión... incluye la objeción de conciencia la que se ejercerá conforme a la ley”.

4. *Los derechos sociales en materias de salud y previsión social: la libertad de elección*

Sin perjuicio de los temas que se han examinado, y que corresponden a lo que comúnmente se denominan temas “valóricos”, es en los aspectos

⁵⁰ *Ibidem*, p. 40.

⁵¹ *Ibidem*, p. 55.

asociados a los derechos sociales donde se produjeron las diferencias más acentuadas en cuanto a la discusión política. En materia de derechos sociales, ¿cuánto Estado es necesario para su provisión? ¿Cuánto de iniciativa privada? ¿Quién puede hacerlo mejor? ¿Es lícita la ganancia del particular?

El texto propuesto por el Consejo no innovó en términos gruesos respecto del texto de la Comisión Experta en temas de salud. Es más, incluyó una obligación para el legislador: “la ley establecerá un plan de salud universal, sin discriminación por edad, sexo o preexistencia médica, el cual será ofrecido por instituciones privadas y estatales”. Esta norma resultaba una innovación muy importante, ya que involucraba un tema que se ha debitado mucho en Chile: la necesidad de tener un plan garantizado universal de salud. Esta vez habría un mandato constitucional. La propuesta constitucional, además, reconocía el rol de la red asistencial pública —reconocimiento inexistente en la Constitución vigente—: “El Estado deberá sostener y coordinar una red de establecimientos de salud, de acuerdo con estándares básicos y uniformes de calidad y oportunidad”. Esto fue totalmente insuficiente para el mundo de las izquierdas. Pero lo que generó más discrepancia entre los bloques fue la constitucionalización de la “libertad de elegir”. En efecto, la norma aprobada por la comisión señalaba “cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado”. Como el texto no hace referencia a “prestador” (porque eso encontraría amparo en la base constitucional), algunos entendieron que en esta disposición se estaba derechamente constitucionalizando el sistema de salud privado, lo que resultaba inadmisibles. El comisionado experto, Domingo Lovera (centroizquierda-izquierda) a propósito de esta propuesta de texto señaló:

Las bases no ordenan la inclusión de la libertad de elegir, antes bien, la provisión mixta. Lo que la propuesta que ahora se vota hace, en cambio, es avanzar en petrificar el marco regulatorio de esa provisión mixta, se constitucionaliza así —como en otros ámbitos ha venido ocurriendo en este Consejo— una política pública: no habilitamos al legislador. Se trata, entonces, de enmiendas que replican los mismos problemas que se identificaron en la propuesta de la Convención Constitucional, propuestas maximalistas que petrifican el programa de gobierno de un solo sector... Esta propuesta, presidenta, va en contra de la libertad porque termina por consolidar un modelo que ha traído grandes beneficios solo para unos pocos, para quienes cuentan con los recursos económicos para

satisfacer esas prestaciones, mientras las grandes mayorías están apartadas de ellos. La libertad no puede ser un privilegio, la libertad es un derecho de todos los ciudadanos y las ciudadanas de esta patria”.⁵² En término similares, el comisionado experto Alexis Cortes (centroizquierda-izquierda) dijo: “En el inciso 21, se garantiza la libertad de elegir adónde van las cotizaciones de salud. Con esa redacción, si las ISAPREs no existieran, habría que inventarlas, o tal vez salvarlas, si quebraran.”⁵³

Desde el lado de la centroderecha y la derecha, se replicó que la libertad de elección no se opone a los fines del Estado social. La presidenta del Consejo Constitucional, consejera Beatriz Hevia (centroderecha-derecha) en su intervención en el debate señaló:

Yo, por el contrario, creo que todos los ciudadanos deben tener el derecho a elegir, lo que no se logra limitándolo al Estado como único proveedor, sino consagrando que, independiente de que se trate de un proveedor estatal o privado, todos tienen derecho a elegir, sin importar ingresos o lugar de la república o del territorio en el que viven. No hay derecho a que los más vulnerables sean rehenes del Estado y no puedan elegir, por ejemplo, en salud o en educación. Lo que estamos consagrando hoy, de aprobarse lo propuesto por la comisión, es que todos tienen derecho a elegir y que no serán víctimas de quienes están sujetos a proveer el servicio.

A su turno, el consejero Carlos Recondo (centroderecha-derecha), quien en su momento fue elegido presidente de la Comisión Mixta en el proceso constitucional, señaló:

hemos escuchado críticas —en mi opinión, al menos, infundadas— sobre lo que este Consejo Constitucional estaría haciendo en torno al Estado social y Democrático de Derecho. Hablan de un supuesto desmantelamiento, y la verdad es que, al menos en mi opinión, estamos lejos de esa realidad... Quiero decir a las bancadas de izquierda que es posible hacer dos cosas a la vez. Es posible garantizar el derecho a la salud y, al mismo tiempo, garantizar la libertad de elección; es posible garantizar el derecho a la educación y, al mismo tiempo, resguardar el derecho preferente de los padres a escoger; es posible garantizar el derecho a una pensión digna y, al mismo tiempo, proteger la propiedad de los ahorros”.⁵⁴

⁵² Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, sesión 12, 21 de septiembre 2023, p. 25.

⁵³ *Ibidem*, p. 13.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 52 y 53.

En el mismo pleno, secundamos dicha posición:

No puedo estar más en desacuerdo con aquellos comisionados expertos que han señalado, de manera tajante, que nuestra construcción constitucional impide el desarrollo del Estado Social de Derecho. ¿Cuál es la norma constitucional que impide que el Estado asegure determinados derechos? Yo no la encuentro... ¿Cómo se va a oponer al Estado social de derecho que se pueda elegir el prestador o el sistema de salud?⁵⁵

En materia previsional, además de la libertad de elección, se criticó fuertemente por parte de las izquierdas la norma que consagraba la libertad de elección y la propiedad de las cotizaciones previsionales. La norma sometida a votación del Consejo Constitucional señalaba: “Cada persona tendrá propiedad sobre sus cotizaciones previsionales para la vejez y los ahorros generados por éstas, y tendrá el derecho a elegir libremente la institución, estatal o privada, que los administre e invierta. En ningún caso podrán ser expropiados o apropiados por el Estado a través de mecanismo alguno”. Para algunos miembros del proceso constitucional, la norma de libertad de elección y de propiedad de las cotizaciones de previsionales resultaban insalvablemente opuestas al Estado social y democrático de Derechos. La comisionada experta Alejandra Krauss (centroizquierda-izquierda), ex-ministra del trabajo y presidenta de la Subcomisión de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en la Comisión Experta, señaló en el pleno del Consejo Constitucional:

La seguridad social es la promesa de no quedar abandonados a nuestra suerte, es contar con la certeza del apoyo de otros, mientras que el Estado social expresa aquello en lo que como comunidad colaboraremos mancomunadamente en beneficio de todos. Allí radica la relevancia de su amparo constitucional y del cuidado que debemos tener cuando lo abordamos sin una adecuada protección de la seguridad social, así como de otros derechos que por tiempo no abordo. El Estado social pierde vigencia y contenido. Este cuidado y medida no existen en las enmiendas aprobadas. La seguridad social que propone este Consejo desdibuja el Estado social y democrático de derecho. Este Consejo está legislando política previsional, constitucionalizando cuestiones técnicamente complejas. Al establecer propiedad sobre las cotizaciones previsionales de vejez, nos lanzamos a las manos de un solo sistema posible, restrin-

⁵⁵ Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, sesión 12, 21 de septiembre 2023, p. 116.

giéndonos como sociedad de dar viabilidad futura y legitimidad al sistema. Yo les digo a ustedes: no hemos sido capaces como sistema político de reformar el sistema en décadas a través del Congreso Nacional, ¿y ahora lo quieren constitucionalizar?”⁵⁶

En síntesis, para la tradición de centroizquierda-izquierda, hubo elementos que se introdujeron en el Consejo Constitucional los cuales a juicio de varios de sus representantes, desarticulaban toda posibilidad de construir un Estado social y democrático de Derecho al impedir en el texto espacios de “solidaridad institucionalizada”.⁵⁷ Independiente que no suscribimos dichas críticas, estos elementos como la libertad de elección y la propiedad sobre las cotizaciones previsionales, fueron elementos estructurales y decisivos en la posición que tomaron las izquierdas de cara al plebiscito constitucional.

5. *Redistritaje y reducción del número de parlamentarios*

En el plano orgánico, el Consejo Constitucional avanzó en normas que tendrían incidencia directa en los intereses de los sectores políticos involucrados en el proceso. Con plena conciencia que el sistema político requiere mejoras para evitar la excesiva fragmentación de un Congreso donde se han visto en el último tiempo manifestaciones importantes de indisciplina parlamentaria que han afectado de manera importante la gobernabilidad, la Comisión experta avanzó en proponer el umbral para que los partidos políticos tengan representación parlamentaria y alguno elementos consensuados de disuasión de la indisciplina partidaria. El Consejo constitucional, sin embargo, avanzó con dos propuestas que las izquierdas vieron como una amenaza a sus intereses políticos: el redistritaje y la reducción del número de parlamentarios.

El número de diputados a elegir en cada territorio electoral (distritos electorales) se encuentra definido en la ley. Y dependiendo la cantidad de población que abarque el distrito, pueden haber distritos que eligen entre 3 y 8 diputados. El Consejo constitucional aprobó una norma que

⁵⁶ Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, sesión 12, 21 de septiembre 2023, p. 33.

⁵⁷ Expresión del comisionado experto, Flavio Quezada en la sesión 13, 21 de septiembre 2023, p. 29.

prescribía: “La Cámara de Diputadas y Diputados estará compuesta por miembros elegidos en distritos plurinominales. En cada uno de estos distritos se elegirán entre dos y seis escaños, de acuerdo con un sistema previamente establecido por la ley electoral.” Esta norma podía afectar los intereses de las izquierdas pues, en dicho sector, al estar conformado por muchos partidos políticos —bastante más que en las derechas— se requieren distritos con magnitud mayor de parlamentarios a elegir de forma tal que el sistema proporcional permita el mayor número de representantes de las colectividades políticas en el Parlamento. Con distritos que eligen un número menor de parlamentarios por el territorio, la posibilidad que los partidos y movimiento “más chicos” quedan fuera era de una alta posibilidad.

En el caso de la reducción del número parlamentarios, si bien el número final de diputados no quedaría en el texto constitucional, se le entregaba al servicio electoral la facultad de “delimitar” o “demarcar” los nuevos distritos electorales.⁵⁸ A su vez, a través de la disposición transitoria 30 se estableció lo siguiente: “La propuesta de demarcación de distritos que deberá efectuar el Consejo Directivo del Servicio Electoral a que se refiere la disposición transitoria anterior deberá considerar que la Cámara de Diputadas y Diputados sea integrada por un total de 138 diputados.” De esta forma, a través de una disposición transitoria se vería reducido el número de diputados en la cámara baja.

El consejero Luis Silva (centroderecha-derecha) del Partido Republicano resume las enmiendas de la siguiente manera:

La reforma de 2015⁵⁹ buscó aumentar la representatividad, y lo hizo al precio de la estabilidad. Hemos pagado el precio, y ahora cunden las quejas, porque muchos no calcularon bien. Nadie pensó, o muy pocos lo hicieron, que ese precio fuera tan alto. Hoy tenemos una buena oportunidad, una oportunidad extraordinaria para corregir los malos efectos

⁵⁸ Disposición 29 transitoria: “En el plazo de dieciocho meses contado desde la entrada en vigencia de la Constitución, el Consejo Directivo del Servicio Electoral deberá elaborar una propuesta de demarcación de distritos sobre la base de criterios de densidad poblacional, igualdad del voto y respeto a la división política y administrativa del país en comunas, provincias y regiones, las que no podrán ser divididas o alteradas al dividir o demarcar distritos”.

⁵⁹ La ley 20.840, de 27 de abril de 2015, sustituyó el sistema binominal en Chile para dar paso a un proporcional, disponible en: <https://bcn.cl/2ey8j>, (fecha de consulta: 3 de febrero de 2025).

de una mala decisión, y la vamos a aprovechar. Hay un conjunto de medidas que se votarán hoy y el lunes, todas ellas dirigidas a disminuir la fragmentación y sus consecuencias negativas, con las miras puestas —y esto no debe perderse— en propiciar condiciones de estabilidad que hagan más fecundo el diálogo entre el Ejecutivo y el Congreso... aquí se encuentran —y aquí quiero detenerme— la reducción del número de diputados y la del número de escaños a elegir por distrito. Aunque hoy solo votaremos la reducción de escaños por distrito,⁶⁰ esto no puede ni debe separarse de la reducción del número de diputados, porque esta reducción se justifica principalmente porque robustece el efecto propio de reducir el número de escaños, en este caso, de un máximo de ocho a un máximo de seis diputados por distrito. Las críticas a esta medida, muy típicas de la izquierda, como pérdida de representatividad y empobrecimiento de la democracia, se originan en una falacia que confunde democracia con representatividad, y representatividad con el pluralismo de izquierda, porque, si alguien ha favorecido desde su implementación la reforma electoral. Yo haría exactamente lo mismo si estuviera en su lugar. Pero esto conlleva, entonces, que defiendan también el efecto necesario de la mayor representatividad, que es la progresiva parálisis del sistema político, porque no puede separarse una cosa de la otra”.⁶¹

En la misma sesión la Académica y Consejera Constitucional María Pardo (centroizquierda-izquierda) hizo la siguiente reflexión:

El sistema electoral proporcional para la elección de parlamentarios busca precisamente hacer más probable esa representatividad real. A través de un sistema proporcional se hace más probable que la diversidad de nuestro pueblo se vea representada en nuestro Congreso. En el transcurso de este proceso he visto con preocupación cómo los consejeros que son mayoría en este Consejo han redactado una propuesta que, lejos de representarnos a todos y todas, los representa solo a ellos, y ahora que discutimos las normas sobre Congreso Nacional observo que esa pulsión por proyectarse solo a ellos mismos en la Constitución parece emerger también en las decisiones que se han tomado respecto de la elección y de la integración del Congreso.⁶²

Finalmente la norma se aprobó y pasó al plebiscito constitucional.

⁶⁰ La votación de la reducción de parlamentarios se efectuaría en la sesión siguiente del pleno.

⁶¹ Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, sesión 17, 23 de septiembre 2023, p. 31.

⁶² *Idem*

Así como estos hubo muchos temas. Por mencionar algunos: una norma sobre exención del impuesto a los bienes raíces que sirvieran de vivienda principal a la familia; la posibilidad o no de extender la negociación colectiva fuera de la empresa —negociación ramal—; la reposición en el Consejo Constitucional del control preventivo eventual sustantivo de los proyectos de ley, las redacciones sobre la incorporación de los tratados internacionales de los derechos humanos al ordenamiento jurídico nacional, así como varios otros temas, fueron distanciando las posiciones entre las sensibilidades políticas participantes del proceso constitucional.

Resulta muy difícil resumir todas las discusiones, los énfasis, las disputas y también los acuerdos que hubo (que los hubo) en la etapa del Consejo Constitucional. Debemos recordar que luego de dicha instancia, el texto volvió a la Comisión experta. Luego de las observaciones de la Comisión experta el texto fue devuelto al Consejo constitucional. Algunas observaciones fueron rechazadas por el Consejo dando lugar a una comisión mixta entre consejeros y comisionados expertos pero donde existía mayoría de las derechas. Finalmente se aprobó una propuesta de texto definitivo. En ese sentido, el objetivo de este apartado no es dar cuenta de cada una de las discrepancias, ni de todos los debates constitucionales ni escrutar todas las normas en las cuales hubo acentuadas diferencias. Hubo muchas más. Se ha pretendido graficar, con sólo algunos debates y a riesgo de recibir una justa crítica por los que se han elegido, cuál fue la tonalidad política que la discusión fue adquiriendo conforme avanzó el proceso constitucional.

XI. Votación final del texto en el pleno y resultado del plebiscito constitucional

El artículo 155 de la Constitución Política de la República, reformada a través de la ley 21.533, dispuso: “Una vez terminada la votación de cada norma que formará parte de la propuesta de nueva Constitución, se deberá aprobar la totalidad del texto por los tres quintos de los miembros en ejercicio del Consejo.” Dicha votación se llevó a cabo el día 7 de noviembre en una sesión plenaria donde todos los consejeros constitucionales y todos los comisionados expertos hicieron uso de la palabra para una reflexión final. En dicha sesión quedó de manifiesto que todo el bloque

de centroizquierda-izquierda rechazaría el texto constitucional y que todo el bloque de centroderecha-derecha lo aprobaría. El resultado fue que por la afirmativa hubo 33 votos a favor y 17 en contra. Finalmente, el texto sometido a plebiscito no fue objeto de un acuerdo constitucional transversal y quedaron marcadas claramente las opciones que uno y otro sector tomarían en la campaña del plebiscito constitucional.

El día 17 de diciembre se efectuó el plebiscito constitucional. Hubo 12.377.858 votos válidamente emitidos. La opción que estaba a favor del texto constitucional alcanzó 44,21% de los votos, mientras que la opción en contra del texto alcanzó una sustantiva cifra de 55,79% votos. Es importante dar cuenta que no todo el espectro de las derechas estuvo a favor del texto, pues hubo una fracción que estaba por rechazar y así mantener la constitución de 1980. Sin embargo, todos los partidos políticos de ese sector estuvo por aprobar. Por el otro lado, salvo algunas excepciones, las izquierdas estuvieron por rechazar. La ciudadanía fue la que dictaminó el resultado final. En definitiva, quedó rigiendo la Constitución de 1980 con los votos de una mayoría ciudadana contundente. Entre ella, toda la izquierda. Paradójico, por decir lo menos.

XII. Conclusiones y reflexiones finales

El presente trabajo tuvo dos objetos. Primero, exponer el proceso constitucional en lo que respecta a su origen, funcionamiento, y explicar el rol de los órganos intervinientes que daban cuenta de un proceso mixto. La Comisión Experta cumplió su objetivo de proponer un anteproyecto en el contexto de un acuerdo transversal para dar paso a un Consejo constitucional que tenía la función constitucional de la redacción final y cuyo propósito también fue cumplido al proponer un texto conformes a las mayorías electorales resultantes del 7 de mayo de 2023.

El segundo objetivo es que un lector no especializado pudiese entender qué fue lo que pasó. Para eso, establecimos un objetivo ambicioso, que es revisar algunas de las discusiones que, desde nuestro punto de vista, ilustran mejor las tensiones que se vivieron en la segunda etapa del proceso.

Finalmente, quedó vigente la Constitución de 1980. Esa que después de dos procesos constitucionales, la ciudadanía decidió no cambiar.

¿Qué reflexiones y conclusiones nos dejó el proceso constitucional? Quisiera proponer algunas a modo personal.

1. La lectura más simple sería sostener que la hegemonía del Partido Republicano de Chile y la forma en que la centroderecha y derecha no perteneciente a dicho partido se comportaron hicieron fracasar el proceso. Al no sostener una postura dialogante —al modo Comisión Experta— la ciudadanía rechazó los excesos que el texto propuesto contenía. El problema de esa conclusión es que no logra a nuestro juicio explicar cómo determinadas ideas, énfasis o mensajes que lograron el resultado electoral que lograron, en sólo 5 meses desaparecieron de la adhesión ciudadana. ¿Volvieron las personas a querer un texto como el de la Convención Constitucional? Eso es muy poco probable. Lo que sí, no cabe duda que las derechas perdieron una gran oportunidad de haber cerrado definitivamente el “problema constitucional” con un nuevo texto aprobado en democracia, con la firma de un presidente de izquierdas, dando una nueva legitimidad a un texto más parecido a la Constitución de 1980 que al de la Convención Constitucional y con respaldo en las urnas. Sin embargo, una estrategia que muchas veces abusó de la confrontación conspiró con ese objetivo.
2. El mundo de las izquierdas defendió el texto de la Comisión Experta por razón principal: no tenían otra alternativa después de los resultados del 5 de mayo. Debemos preguntarnos, después de haber revisado sólo una fracción de discursos e intervenciones: ¿Habrían defendido con tanto entusiasmo el texto de la Comisión Experta si dicho sector hubiese obtenido el triunfo que obtuvo la derecha en la misma elección? Hay quienes dirán que sí. Se aprendió la lección del proceso anterior. Otros dirán que no, que cualquier sector político habría actuado como lo hizo la derecha en el segundo proceso tal como lo hizo la izquierda en el primer proceso.
3. Una tercera reflexión. ¿Qué hubiese pasado si se plebiscitaba el texto de la comisión experta? ¿Podría decirse que si la ciudadanía rechazó dos proyectos constitucionales con una clara impronta doctrinaria una Constitución de consenso podría ser ampliamente aprobada por la ciudadanía? Eso no lo vamos a saber. Por otro lado, vale la pena reflexionar sobre la altísima probabilidad que luego de al menos 3 años de debate constitucional de alta intensidad caracterizados por importantes niveles de polarización la ciudadanía haya ponderado los

alcances reales del “problema constitucional” en sus propias vidas. En este punto vale la pena detenerse un segundo. Creemos que las personas han podido aquilatar con perspectiva las enérgicas consignas en torno a si es efectivo que los principales problemas sociales de Chile tienen su origen en la Constitución vigente. Después de todo, quizás la Constitución no era un problema al modo que lo ha intentado hacer ver un sector político por tanto tiempo y con especial fuerza después del estallido de violencia de octubre de 2019.

4. Es evidente que la derecha política sufrió una contundente derrota electoral. Sin embargo, cabe detenerse si el problema al final lo tiene el sector perdedor del segundo proceso, o el sector de izquierdas que no tuvo más alternativa que ir a votar que se mantuviera vigente la Constitución de 1980. Si ponemos el foco en el corteo y mediano plazo, no vemos por ahora espacio político ni ánimo en la ciudadanía para sostener con vigor la bandera de una nueva Constitución. Creemos que no por un tiempo largo.

XIII. Bibliografía

Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la ley 21.533, disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/8133/>.

Boletín de Sesiones del Consejo Constitucional, disponible en: <https://www.procesoconstitucional.cl/salaconsejo/#/verTabla/6042/178/6042/Default/0.6099372644255769>.

Constitución Política de la República de Chile, disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>.

Ley 21.030, del 14 de septiembre de 2017, Regula la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales, disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1108237>.

Propuesta de nueva Constitución del Consejo Constitucional, disponible en: <https://www.procesoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2023/10/Propuesta-de-nueva-Constitucion.pdf>.

Propuesta de nueva Constitución de la Convención Constitucional, disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>.

Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol 3729, 28 de agosto del 2017.