

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

MECANISMOS CONSTITUYENTES: ANÁLISIS AL PLEBISCITO CONSTITUCIONAL

Nº 284 | 20 de noviembre 2019



Ideas & Propuestas

RESUMEN EJECUTIVO

En la presente entrega, debido al debate sobre el cambio a la Constitución Política de la República de Chile, se revisan los procesos constituyentes de otras naciones latinoamericanas con el afán de evaluar la situación nacional en su camino a la posible modificación de su Carta Magna. De esta manera, se presentan también las opciones dadas a conocer por el Ejecutivo, que incluyen el plebiscito sobre esta materia y su definición, además de tratar los puntos del Acuerdo por una Nueva Constitución, firmado por los partidos políticos más influyentes, como propuesta frente al estallido social de 2019.



Foto: t13.com

I. INTRODUCCIÓN

Legitimar una nueva Constitución a través de la participación ciudadana directa parece ser el tema puesto en el tapete desde la instauración de la demanda de cambiar la Carta Magna chilena. Sean cuales sean las causas por las cuales esta discusión se plantea, es evidente que ya es una realidad desde su recogida por parte de la institucionalidad –primeramente, el acuerdo de los presidentes del Congreso para reponer el trayecto que inició la presidente Bachelet; luego, el propio Ejecutivo al anunciar que trabajarán por conseguir una nueva Constitución y, finalmente, el pacto por una Nueva Constitución, suscrito por representantes amplios del abanico político-. Es desde este punto que el mecanismo de elección de aquellos constituyentes que tendrán la misión de redactar el nuevo Pacto Social es fundamental respecto del producto final, pues es la cuota de legitimidad que podría dar estabilidad política al país en la proximidad histórica.

El Acuerdo por la Paz firmado por todos los sectores políticos, con excepción del Partido Comunista, fijó la realización de un plebiscito que determinará la continuidad de la Constitución vigente y al órgano competente para dictar una nueva, en caso de que eso se decida en el plebiscito. Esto abre un período de incertidumbre política, social y económica que, seguramente, trascenderá los plazos acordados, en virtud de la naturaleza misma de la dinámica política.

El presente número de *Ideas & Propuestas* revisa el proceso que se vivirá a fin de redactar la nueva carta fundamental, además de definir los mecanismos en boga para conformar al organismo constituyente ante el anuncio de una nueva Constitución para Chile. Finalmente, mostrar casos de la realidad latinoamericana para considerar en este nuevo rumbo.

II. PROPUESTAS PARA CHILE

Nuestra región, en materia constitucional, ha sido más bien inestable: «Entre 1808 y 2006, en América Latina hubo 250 constituciones».¹ De lo anterior se puede extraer que, por tanto, América Latina también ha implementado muchas fórmulas constitucionales -con mayor o menor éxito- con el propósito de redactar sus cuerpos legales. Es en este escenario que, para la actual coyuntura nacional, la propuesta inicia con revisar si es la ciudadanía la que quiere cambiar la constitución a través de un plebiscito, junto con escoger cuál será el mecanismo, de dos que se han enarbolado, que se ocupará para escoger al grupo que redactará la nueva Carta Magna, de votarse mayormente a favor en el referéndum.

Si bien, el Ejecutivo, inicialmente, respaldaba como fórmula un Congreso Constituyente² que, según Mauricio Morales, director del Centro de Análisis Político de

la Universidad de Talca, serían los legisladores -un grupo o totalidad del actual o próximo Congreso- los encargados de revisar la cuestión constitucional.³

Un acuerdo por una nueva Constitución dentro del marco de nuestra institucionalidad, pero con una clara y efectiva participación ciudadana; con un plebiscito ratificatorio para que los ciudadanos participen no sólo en la elaboración de esta nueva constitución, sino que también tengan la última palabra en la aprobación y construcción de este nuevo pacto social que Chile necesita.⁴

Estas declaraciones del presidente de la República apuntaban a la participación ciudadana en el proceso, avisando de los sistemas que conformarían la plataforma constituyente.⁵ Estos mecanismos son:

¹ Joaquín Ferandois, «Ni ruedas de carreta ni 250 constituciones», *El Mercurio*, 5 de noviembre de 2019.

² Véase en <https://bit.ly/2QDydXZ>

³ Véase en <https://bit.ly/2Qxarx3>

⁴ Véase en <https://bit.ly/2Oy2tRu>

⁵ A este mecanismo le han llamado Convención Constituyente. Véase en <https://bit.ly/2D6MioR>



Foto: senado.cl

Por una parte, la Convención Constitucional –similar a la Asamblea Constituyente– es un mecanismo representativo en el que un grupo de ciudadanos escogidos tiene la misión de redactar una nueva Constitución. Este mecanismo puede ser variado y no existe consenso al respecto de cómo escoger a estos constituyentes,⁶ mas, en la propuesta del Gobierno se plantea una votación especial en conjunto de las elecciones municipales que se celebrarán durante el 2020. Así, cualquiera que integre la Convención no deberá tener otro cargo –y de tenerlo, deberá renunciar a él–. Para el panorama latinoamericano, países como Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela han utilizado la Asamblea Constituyente como cuerpo encargado.⁷

La otra propuesta es una Convención Constituyente Mixta, donde al cuerpo colegiado lo integra una mitad

electa desde la ciudadanía y el otro cincuenta por ciento serán congresistas actualmente en funciones.

Para ambos casos, se debe ratificar la nueva Constitución por la ciudadanía a través de un plebiscito.

Ambas propuestas corren el riesgo, como ya se ha manifestado, de responder a un momento y mayoría circunstancial, incluyendo la crisis de representatividad que el descontento social en la calle ha manifestado respecto de partidos políticos y su representación en los poderes del Estado, además de los líderes de movimientos políticos o sociales.⁸ En síntesis, ante un escenario donde «nadie me representa», el asambleísmo –representado en estos dos formatos– corre el riesgo de que la nueva Constitución pierda velozmente su legitimidad y, con ello, el debilitamiento de la institucionalidad.⁹

⁶ Fernando Atria, *La Constitución Tramposa*, LOM, 2013, pág. 99.

⁷ Jorge Sandrock Carrasco, *Asambleas Constituyentes: experiencias latinoamericanas*, s/f, p. 3

⁸ FJG, «¿Necesita Chile un proceso constituyente?», *Mirada Política* #1936, noviembre 2019. Véase en <https://bit.ly/2QBP65G>

⁹ Roberto Meza, «Nueva fase del proceso constituyente», *El Mostrador*, 8 de julio de 2016.

III. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

Como ya se ha mencionado, las experiencias de casos en nuestro continente abundan a la hora de hablar de Asamblea Constituyente pues, al no tener un criterio definido en conformación, sino más bien en la misión que cumplen, las formas de elegir a los constituyentes varían de país en país. Los resultados de estos también han sido disímiles y sus consecuencias, aún más.¹⁰

Por ejemplo, uno de los casos exitosos de Asamblea Constituyente que se mencionaban era Bolivia, proceso por el cual pasó luego de la llegada de Evo Morales al poder el 2006. En julio de ese año convocó a una Asamblea Constituyente de 255 integrantes.¹¹ De este organismo nace su actual Constitución del Estado de Bolivia, que entra en vigor el 2009. Finalmente, a 10 años de su promulgación, no fue respetada por el propio presidente que convocó a escribirla, al quebrantar el límite a la reelección que se encontraba en el

documento original. Uno de los antecedentes que explican su reciente renuncia.

Para Ecuador, el proceso fue convocado por Rafael Correa el 15 de enero de 2007 para modificar la Carta Magna del país, de 1998, que requería de cambios que garantizaran la gobernabilidad. Esta Asamblea Constituyente presentó una serie de problemas cuando los poderes del Estado empezaron a tener roces por las facultades que tenía la institución constituyente. De esta manera, se vieron enfrentados con sus diferentes mecanismos de contrapeso el Ejecutivo, el Legislativo, la Asamblea y el Tribunal Supremo Electoral.¹³

Otro caso de interés para este propósito es el comentado proceso constituyente de Venezuela. La famosa primera medida del candidato -y posterior presidente- Hugo Chávez.¹⁴ Este proceso constituyente se llevó a cabo en 1999 y, «Para el

¹⁰ Véase en <https://bit.ly/204NL5K>

¹¹ Véase en <https://bit.ly/2QzehFJ>

¹² Santiago Ortiz, «El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador», *En Cuaderno La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores*. 2008.

¹³ Hernán Salgado Pesantes, «El proceso constituyente del Ecuador», *Revista IIDH*, Vol. 47, 2008, p. 205-223

¹⁴ Entrevista a Hugo Chávez. Véase en <https://bit.ly/35jjCFh>

oficialismo, esa Constitución se convirtió en un verdadero “documento fundacional”». ¹⁵ Esta nueva Constitución no estuvo fuera de polémicas sobre su legitimidad, pero más allá de eso, fue un proceso de reforma a esta Carta Magna en 2007 lo que daría origen al cuestionamiento del texto. Pues esta reforma fue rechazada por un referéndum, argumentándose desde la ciudadanía que esos cambios eran tan profundos que, de hecho, era preciso convocar una Asamblea Constituyente que revisara una vez más el escrito. Este periplo constitucional finalmente no llegó a puerto y se debieron ocupar instancias externas para modificar el texto que, solo por dar un ejemplo, permite la reelección indefinida de sus caudillos, elemento reglamentado en el texto original.

Una dinámica distinta es Colombia, que hizo uso de una Asamblea Constituyente en 1990 porque su anterior Carta Magna no contemplaba mecanismos para un posterior reemplazo. Frente a esta situación, y a pesar de la oposición del Congreso, el Ejecutivo,

a través de un referéndum, llamó a la población a participar del proceso, siendo legitimado por las votaciones y respaldado por un espectro político amplio. Este último punto responde a la razón de por qué esta nueva Constitución no requirió de un nuevo plebiscito ratificatorio, ya que contaba con una legitimidad transversal. ¹⁶

Brasil también contó con su proceso constituyente mediante una Asamblea, exigida por la ciudadanía debido a su historia política restringida. ¹⁷ A diferencia de los anteriores casos, en 1985 el Congreso Nacional aprobó convocar a nuevas elecciones parlamentarias, pero le otorgó al nuevo legislativo el carácter de constituyente. Así se conformó esta figura mixta Congreso-Asamblea que iniciaría sus sesiones en febrero de 1987. La crítica a esta figura es su recuperación de institucionalidad previa, que suele ser una constante en los caminos constitucionales. La revisión de las normativas anteriores y comparadas con otras cartas fundamentales es propia del proceso constituyente.

¹⁵ Véase en <https://bit.ly/20qRdq6>

¹⁶ Véase en <https://bit.ly/37gnFnE>

¹⁷ Héctor Testa Ferreira, «El proceso constituyente brasileño y la Constitución de 1988», en *Revista DeFrente*, 2019. Véase en <https://bit.ly/2KHte54>

IV. CONCLUSIONES

Luego del llamado del presidente Sebastián Piñera para un gran acuerdo por la paz y una nueva Constitución,¹⁸ la discusión estará ahora en manos de la ciudadanía, que ha respaldado esta moción con un 67 % de aprobación.¹⁹ Para poder enfrentar la crisis que hoy tiene como centro crítico a la élite política, un amplio espectro político nacional firmó un acuerdo, luego de muchas horas de discusión, para llevar a cabo este proceso constituyente, restándose de la jornada las posiciones por la Asamblea Constituyente.²⁰

Es importante resaltar que el cambio constitucional no resuelve muchas de las urgencias sociales que se reclaman en las calles, pero, adicionalmente, estas decisiones pueden menoscabar la institucionalidad, pues se concluye que el Congreso

Nacional no es un órgano relevante a la hora de cumplir una de sus atribuciones: «En el congreso radica un poder constituyente, pero entendemos que hay mecanismos que explorar para acercar posiciones».²¹ En definitiva, debilitamos nuestra institucionalidad y democracia, puesto que es el Congreso el cuerpo de representación de la pluralidad política del país.²²

Ante esta situación, y con el foco únicamente en los mecanismos que propone el referéndum –más allá de la aprobación o rechazo respecto a cambiar la Carta Magna en el plebiscito de entrada–, que el órgano constituyente se pueda conformar de ciudadanos electos y con parte de los parlamentarios podría legitimar para el espectro político en general cualquier texto redactado en esa instancia.

¹⁸ Véase <https://bit.ly/2OnGCfQ>

¹⁹ Véase en <https://bit.ly/337eUce>

²⁰ Véase <https://bit.ly/334LHin>

²¹ «Las negociaciones para una Convención Constituyente», *El Mercurio*, 13 de noviembre de 2019, p. C5.

²² Constanza Hube, «Asamblea constituyente, ¿es la solución?», *Diario Financiero*, 5 de noviembre de 2019.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman