

MENSAJE

FUNDADA POR SAN ALBERTO HURTADO

Ser _y hacer Patria

LA CONSTITUCIÓN COMO CASA COMÚN
ACOGER A LOS DIVORCIADOS • SÍNODO
DE OBISPOS • CRISIS DE CONFIANZA

Rte. : Revista Mensaje,
Cienfuegos 21, Santiago, Chile
· Cód. Postal: 8340578, Casilla:
10445 · Teléfono: (+56 2) 2696
0653 · Fax: 2671 7030

PROCESO CONSTITUYENTE (I): Plebiscito y Asamblea para resolver el conflicto central de Chile

Manuel Antonio Garretón M.

Sociólogo

Una Asamblea Constituyente es el único mecanismo que nos puede dotar de una Constitución legítima, superar el obstáculo que representa el quiebre entre lo político y lo social, y permitirnos asumir que una nueva carta fundamental es la única salida a la actual crisis.

No existe otra fórmula más adecuada para este debate, en la que se expresen todas las posiciones y se tomen las decisiones legítimas, que una representación del conjunto de la sociedad elegida para adoptar estas decisiones.

La discusión y futuras decisiones sobre el tema constitucional deben partir de una necesidad imperiosa: el país necesita una nueva Constitución, legítima, y no solo reformas a la actual, que carece de dicha legitimidad. Así, el programa de la Presidenta Bachelet propone una nueva Constitución elaborada en términos participativos, institucionales y democráticos, y la ratifica con el anuncio solemne de desencadenar un proceso constituyente a partir de septiembre, en el que la nueva Constitución se haga con la participación incidente de la ciudadanía.

En el contexto chileno actual, la solución constitucional debe hacerse cargo de tres grandes cuestiones: la necesidad de una Constitución legítima que busca superar, a través del acuerdo de todos los chilenos, el orden económico social y político heredado de la dictadura y plasmado en la actual Constitución;

la ruptura entre lo político y lo social que no da a ningún actor o institución por sí solo la legitimidad para realizar el cambio constitucional indispensable; y, finalmente, asumir que la solución constitucional es la única salida a la actual crisis del sistema político chileno.

A nuestro juicio, el único mecanismo de un proceso constituyente que puede resolver estas tres cuestiones es una Asamblea Constituyente. No tiene sentido en un artículo como este proponer las fórmulas precisas para ella, porque estas deben ser cuestión del debate. En todo caso, la Asamblea Constituyente debe ser definida por ley, con participación ciudadana que combine representación política, representación regional, paridad de género, cuota para pueblos originarios, representación de organizaciones sociales y simples ciudadanos. El proceso culminaría con un referéndum respecto de la o las propuestas que emanen de esa instancia.

En efecto, en primer lugar, una nueva Constitución debe tener un contenido legítimo que implique que, como país, definamos si queremos seguir con el orden económico social impuesto por la dictadura. En otras palabras, si se prefiere el predominio del mercado, el dinero y los intereses privados por sobre lo social, los derechos, lo colectivo, lo político y lo estatal, que es lo que caracterizaba la historia chilena antes de la dictadura. Los grandes temas que definen nuestra convivencia (entre otros, los derechos, libertades e igualdades, el papel del Estado, el destino de nuestros recursos naturales, la organización regional, la autonomía de los pueblos, el régimen de gobierno democrático, y las formas de participación, el poder local, etc.) deben ser definidos por la sociedad en su conjunto y no por los principios e instituciones que impuso la dictadura a través de la actual Constitución. No existe otra fórmula más adecuada para este debate, en la que se expresen todas las posiciones y se tomen las decisiones legítimas, que una representación del conjunto de la sociedad elegida para ello.

Por otro lado, con la actual distancia o ruptura entre política y sociedad, ninguna solución a los problemas del país podrá encontrarse democráticamente y, de seguir así, la política seguirá o enclaustrada en sí misma o dependiendo de los poderes facticos y mediáticos. Y la sociedad se disolverá en los intereses corporativos y sectoriales o en el individualismo.

Las elecciones, que han sido siempre un espacio de confirmación y permanente



redefinición de esta relación entre política y sociedad, hoy han dejado de serlo. La Asamblea Constituyente aparece como el espacio único, en un proceso mucho más largo pero que necesita hitos concretos, en el que puedan reencontrarse la política, los políticos y los partidos con las organizaciones y movimientos y organizaciones sociales y ciudadanía, de modo que unos escuchen a otros y que las decisiones que afectan a todos, cuenten con mecanismos institucionales legítimos.

REFORMA QUE PERMITA UN PLEBISCITO

Finalmente, nadie discute que estamos ante una crisis profunda del sistema político, de legitimidad de sus instituciones y actores y de incapacidad del mundo social, salvo excepciones, de pensarse más allá de sus intereses particulares. En este sentido, la crisis coyuntural actual tendría en la Asamblea Constituyente, precisamente, un momento de salida, al poner a toda la sociedad y a todos sus actores a mirar en conjunto hacia un nuevo orden social y político consensuado superando las actuales contingencias.

La idea de la Asamblea Constituyente debe ser parte del proceso, anunciado oficialmente por la Presidenta y debe también ser parte de la institucionalidad democrática.

A nuestro juicio, lo anunciado por la Presidenta en torno a conversaciones, consultas y cabildos debiera ser considerado como una etapa de difusión y aprendizaje de lo que significa para un país hacer una nueva Constitución. Cualquiera sean las fórmulas de estas consultas, ellas no pueden reemplazar el mecanismo decisorio posterior. En esta parte del proceso, que debiera ser muy corta, se recogerían las diversas posiciones sobre el mecanismo decisorio posterior y las propuestas de contenido se canalizarían hacia el organismo decisorio posterior definido por un Plebiscito.

Así, el primer paso propiamente institucional sería una reforma constitucional que permita un Plebiscito en que se consulte a la ciudadanía sobre el mecanismo que debiera utilizarse para elaborar la nueva Constitución. En dicho plebis-

cito pueden considerarse tres opciones: la mantención de la situación actual, el Congreso con poderes constituyentes y la Asamblea Constituyente. La ley que proponga este plebiscito, deberá establecer cuáles son los pasos que se siguen, según sea la alternativa que gana en el plebiscito. En el caso que se trate de la Asamblea Constituyente, quedarán establecidos los plazos en que ella se convoca y tiene para funcionar, y los principios generales que la ley posterior concretará sobre las elecciones de los delegados, etc. Tanto este plebiscito como el referéndum ratificatorio debieran realizarse con voto obligatorio.

La idea de un Plebiscito para definir el mecanismo reconoce que estamos en presencia del conflicto central de la sociedad chilena, uno de los principales de toda su historia y no existe consenso de cómo resolverlo: hay quienes no quisieran tocar la Constitución, y la gran mayoría que quiere una nueva Constitución está dividida respecto del mecanismo de su elaboración. Cualquier definición de ello que se impusiera por parte de un sector carecería de viabilidad y de legitimidad. Un Plebiscito que consulta al país sobre cómo cambiar la Constitución heredada de la dictadura tiene mucho más resonancia en el imaginario del pueblo chileno que cualquiera de las fórmulas que hoy se discuten y le daría a ellas una incontrovertible legitimidad.

El proceso descrito cumple con el requisito de ser institucional y, al mismo tiempo, saltarse las trampas de la actual institucionalidad, es decir, genera, a partir de la actual, una nueva institucionalidad. Así, las distintas etapas pasan por decisiones en el Congreso, pero no dejan el contenido del proceso entregado solo al juego de las elites o de instituciones en crisis de legitimidad, aunque ellas tienen su espacio y papel. Se cumple con todos los rasgos de la democracia representativa y participativa a la vez. Los partidos, indispensables en democracia, encuentran en este camino una oportunidad única para relegitimarse, pero este proceso sobre un tema tan central como

es la Constitución, se abre a actores nuevos y a sectores excluidos del debate público.

Es cierto que las aprobaciones principales sobre el mecanismo, pasan necesariamente por el Congreso y deberán enfrentar vetos de la minoría, lo que las hace aparecer como poco probables. Pero aquí juega un papel central la movilización social por cambios institucionales, como ha ocurrido con todos los que se han producido en estos años.

Nos apartamos, así, de aquellas propuestas que buscan crear una nueva institucionalidad paralela con negación de la actual, como las Asambleas Constitu-

La crisis coyuntural actual tendría en la Asamblea Constituyente, precisamente, un momento de salida, al poner a toda la sociedad y a todos sus actores a mirar en conjunto hacia un nuevo orden.

yentes auto convocadas, las que carecen de viabilidad y de legitimidad porque suponen un sujeto popular auto legitimado, al margen de partidos, organizaciones e instituciones.

Pero también nos apartamos de aquellas propuestas que encapsulan todo el proceso constituyente en el Congreso, desde qué cosas se pueden cambiar, quiénes integren una eventual Comisión o Convención Constituyente y cuál sea la definición que se someta a la ciudadanía en un referéndum posterior. Si el Congreso es el único actor que participa en la elaboración de la nueva Constitución, tales proposiciones no se hacen cargo de la falta de legitimidad del sistema político institucional ni de la ruptura entre política y sociedad. Más bien, contribuirían a agravar ambas cuestiones.

En cambio, en nuestra propuesta se combina un doble carácter institucional y creador de nueva institucionalidad del proceso. Y, al mismo tiempo, entrega al conjunto de la sociedad chilena el modo como se resuelve el gran conflicto que no ha podido resolver desde el término de la dictadura. **MSJ**

Proceso constituyente (II): Hacia una Casa Común

Patricio Zapata Larraín*

Abogado

Una Convención Constituyente parece un camino adecuado para ir a una Nueva Constitución.

Esta gran reforma no puede ser el resultado del triunfo unilateral de un sector de la política contingente que impone su agenda, pues debemos aspirar a lograr un marco indiscutiblemente legítimo donde poder seguir debatiendo y dirimiendo democráticamente nuestras diferencias.

La Constitución vigente, pese a los perfeccionamientos importantes de que ha sido objeto en los últimos veinticinco años, no alcanza a constituirse en la *Casa Común* que Chile merece y necesita. De esta manera, sin que ello implique negar la legitimidad del texto actual y reconociendo, además, que este contiene muchas cláusulas valiosas que deben mantenerse, creo muy conveniente avanzar hacia una *Nueva Constitución*.

Un primer punto a defender es que esta profundización de la democracia, en un marco de paz y pleno respeto a las minorías, depende en buena medida de que la inmensa mayoría moderada de los ciudadanos de nuestro país se exprese y decida sobre la forma y el fondo del proceso constituyente.

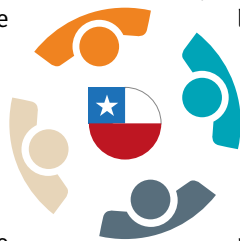
Formulo aquí una propuesta de mecanismo para reformar la Constitución, situándome en la perspectiva de quien entiende la democracia como el mejor sistema de gobierno posible y, además, valora positivamente el proceso político chileno de los últimos veinticinco años. En congruencia con esto, asumo que los problemas más importantes del país requieren de soluciones consensuadas, no impuestas por el 51%. Tengo la convicción de que la decisión final sobre cómo se organiza nuestra conviven-

cia política corresponde al Pueblo en su conjunto —que debe participar de manera directa— y que el pacto constitucional solo puede contribuir al bien común si encarna un auténtico acuerdo nacional que trascienda las fronteras entre gobierno y oposición: la Nueva Constitución no puede ser el resultado del triunfo unilateral de un sector de la política contingente que impone su agenda, sino que debe reflejar un acuerdo muy amplio que se constituya en un marco más legítimo donde seguir debatiendo y dirimiendo democráticamente nuestras diferencias. Una condición para esto es que el proceso no se debe saltar las reglas vigentes ni prescindir de las instituciones representativas, como el Congreso Nacional y los partidos políticos.

Por otra parte, en el actual escenario institucional, al afrontar este debate no tenemos que decidir entre luchar por la *legitimidad* o respetar la *legalidad*, como si fueran opciones excluyentes. El punto aquí es señalar cuál debiera ser la conducta política de un grupo reformista enfrentado a un ordenamiento jurídico que presenta problemas de legitimidad, ya sea en su origen o en algunos de sus contenidos, como se da en el Chile actual. Mi afirmación es que, en el contexto de una Nación chilena independiente y frente a las injusticias, lo mejor es luchar con las armas de la legalidad. Podemos observar distintos momentos en la historia de nuestro país y rescatar los muchos progresos alcanzados cuando

la lucha por la mayor legitimidad se ha hecho acatando, y de buena fe, las reglas legales vigentes. O bien podemos recordar lo mucho que ha sufrido el país cuando algunos de los bandos de la disputa política, normalmente el más fuerte, ha decidido golpear el tablero, acusando al otro de haber violado la ley.

Asumir el deber de cumplir con la ley, especialmente cuando ella es injusta, impone, obviamente, un lastre al reformismo. A veces ese lastre parece demasiado pesado. O esas leyes son tan injustas que más parecen una trampa, un candado o un cerrojo. Sin embargo, lo que cabe es tener confianza en el pueblo y en sus propios recursos para seguir intentando, por una vía institucional, los cambios que la legitimidad demanda. El logro histórico de haber puesto fin al sistema electoral binominal debiera ser, en ese sentido, un antecedente importante para perseverar en el esfuerzo por articular, constructivamente, *legitimidad* y *legalidad*.



* Profesor de Derecho Constitucional, abogado y magíster en Ciencia Política, P. Universidad Católica de Chile, y master en Derecho, Universidad de Harvard.

UNA PROPUESTA CONCRETA

En consideración con lo señalado, propongo un procedimiento que apunte al desafío de iniciar el cambio de la Constitución abordando el único mecanismo que para tal efecto se señala en el Capítulo XV de dicho texto. Este exige la voluntad concurrente del Presidente de la República y de los dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio. Se trata, es cierto, de una condición muy exigente. Tan alto —agreguemos— que no ha existido ninguna coalición política, en toda la historia política chilena moderna y contemporánea, que haya alcanzado, por sí sola, tal supermayoría.

Tal como está, el procedimiento contemplado no da el ancho participativo que exige un proceso constituyente con *más legitimidad*. La conclusión es obvia: debe ser cambiado por otro, con una presencia más directa del Pueblo. Debemos ser capaces de convencer a los dos tercios del actual Congreso o a los dos tercios del próximo Congreso que abran paso, precisamente, a ese mecanismo más ciudadano. Se trata, por supuesto, de un desafío político mayúsculo. El éxito dependerá, entre otras cosas, de la capacidad de convocar a personas de diferente orientación política. Los apuros, las improvisaciones o las fórmulas jurídicamente irregulares (p.e. pretender convocar un plebiscito en base a la mera potestad reglamentaria del Presidente de la República) atentan contra esa necesidad de sumar.

Se trata, en concreto, de impulsar una reforma constitucional al mencionado Capítulo XV, incorporando a este una disposición transitoria nueva que señale que, sin perjuicio de lo que en ese texto específico se señale, “entre el 12 de Febrero de 2018 y el 31 de Diciembre de 2018, y coincidiendo con el Bicentenario de la Independencia de Chile, se procederá a la renovación de la Carta Fundamental”.

Se especificará que ello se hará luego de que el 12 de febrero de 2018, aniversario 200 de la Declaración de Independencia de Chile, el Presidente de la República convoque a la tarea discutir y aprobar una Nueva Constitución Política, “la Constitución del Bicentenario”, y que lo hará dando a conocer al país y al Congreso Nacional los resultados del proceso de cabildos ciudadanos que sobre la materia se harán durante 2016 y 2017.

Dos meses después, el 12 de abril de 2018, el Congreso Nacional, reunido en pleno, procederá a votar la declaración de necesidad de reforma. En la misma sesión, el Congreso Pleno procederá a elegir a 30 ciudadanos chilenos mayores de 18

En el actual escenario institucional, al afrontar este debate no tenemos que decidir entre luchar por la legitimidad o respetar la legalidad, como si fueran opciones excluyentes.

años, mitad hombres, mitad mujeres —tres de los cuales, a lo menos, deberán pertenecer a etnias originarias—, que no se encuentren actualmente desempeñando funciones en el Estado, para que se integren a la Convención Constituyente. Se empleará un procedimiento que dé por resultado en la práctica una efectiva proporcionalidad en la representación de las opiniones y los partidos políticos. Al día siguiente, la Cámara y el Senado, por separado, procederán a elegir, de entre sus miembros en ejercicio, y también en base a la proporcionalidad, a 15 diputados y a 15 senadores para que integren la Convención Constituyente.

Esta instancia se constituirá formalmente el 2 de mayo de 2018. Tendrá hasta el 1 de Septiembre de 2018 para los efectos de proponer un proyecto de Nueva Constitución.

Propongo, además, que la Convención Constituyente sesione en Talca —lo cual tiene simbolismo histórico (allí Bernardo O’Higgins decidió declarar la Independencia) y significación descentralizadora— y que deberá realizar audiencias públicas en otras ciudades del país.

Después, el Congreso Pleno se reunirá el 14 de septiembre del año mencionado para conocer los resultados del trabajo de la Convención Constituyente. Al tercer día, remitirá al Presidente de la República el texto consolidado de Nueva Constitución Política que contenga todas y cada una de las propuestas de cambio aprobadas por la Convención Constituyente.

PLEBISCITO EN DICIEMBRE DE 2018

El Presidente de la República, dentro de los 30 días de haber recibido el texto indicado en la letra anterior, promulgará un decreto que, junto con convocar a Plebiscito para el 9 de Diciembre de 2018, detallará la manera en que la voluntad ciudadana aprobará o rechazará la propuesta de Nueva Constitución, indicándose, además, la forma en que se escogerá entre alternativas, si es que las hubiera. Para la validez de ese plebiscito, se requerirá que concurra a emitir su sufragio a lo menos el 50% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales. Satisfecho todo lo anterior, luego de que el Tribunal Calificador comunique al Presidente de la República el resultado, el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía deberá ser promulgado solemnemente el día 31 de Diciembre de 2018 como Constitución del Bicentenario de la Independencia de la República de Chile. **MSJ**