



Mecanismos de deliberación en los procesos constituyentes

Revisión de Proyectos de Ley

Autores

Bárbara Horzella C.
Email: bhorzella@bcn.cl
Tel.: (56) 32 270 1874
Colaborador: Ignacio Escudero R.

Nº SUP: 122978

Resumen

De la revisión de seis iniciativas de ley (un Mensaje Presidencial y cinco mociones parlamentarias), actualmente en Primer Trámite Constitucional, en la Cámara de Diputados, se desprende el planteamiento de cuatro mecanismos de deliberación para la realización de un proceso constituyente contenidas en tres proyectos, a saber: una Convención Constitucional (Boletín Legislativo N°11.173-07); una Asamblea Constituyente, idea presente en dos iniciativas (Boletines N°7.792-07 y N°12.630-07); como asimismo una Comisión Bicameral integrada por diputados y senadores o una Convención Constituyente Mixta, ambas alternativas planteadas en el Boletín N°12.630-07.

Los mecanismos de convocatoria de los mismos varían según el caso: Una convocatoria aprobada por las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio (Bol. N°11.173-07); una Ley promovida mediante moción parlamentaria o la iniciativa de quinientos mil ciudadanos (Bol. N°7.792-07); o bien un plebiscito convocado por el Congreso Nacional respecto de la necesidad de reemplazar de forma íntegra el texto constitucional, dando paso a un segundo plebiscito convocado por el Presidente de la República para la elección del mecanismo de deliberación (Bol. N°12.630-07).

Respecto de los sistemas de nombramiento y elección de sus integrantes, las tres propuestas coinciden en que ello será materia de ley, variando en términos del quórum requerido. Sin embargo, se diferencian en términos de la regulación del funcionamiento de dichos órganos, constituyendo ello materia de ley en dos de las iniciativas (Bol. N°11.173-07 y Bol. N°7.792-07), en tanto que en el caso del Boletín N°12.630-07, será el mismo órgano el que definirá sus procedimientos de deliberación, votación, aprobación y/o rechazo, entre otros.

Por su parte, las tres mociones restantes (Bol. N°10-193-07, N°10.014-07, 7769-07) no plantean mecanismos de deliberación, tratándose de proyectos que buscan establecer nuevos mecanismos de reforma constitucional, a través de la incorporación de la figura del plebiscito o referéndum para tal efecto.

Introducción

El presente informe sintetiza brevemente los mecanismos de “Deliberación” propuestos en ciertas iniciativas de ley que actualmente se encuentran en Primer Trámite Constitucional, en la Cámara de Diputados.

Para estos efectos y a solicitud del requirente fueron revisados seis proyectos de ley (un Mensaje Presidencial y cinco mociones parlamentarias), para constatar en primer término la existencia de un mecanismo de este tipo, y luego explicar sus principales características (Véase Tabla Resumen).

Cabe destacar que este documento ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. El tema que aborda y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

I. Mecanismos de “Deliberación” identificados en las distintas iniciativas de ley

De las seis iniciativas de ley revisadas se desprende la propuesta de cuatro mecanismos de deliberación para la realización de un proceso constituyente, a saber: una Convención Constitucional (Bol. N°11.173-07); una Asamblea Constituyente, idea presente en dos iniciativas (Bol. N°7792-07 y Bol. N°12.630-07); como asimismo una Comisión Bicameral integrada por diputados y senadores o una Convención Constituyente Mixta, ambas alternativas también planteadas en el Boletín N°12.630-07.

Por su parte, los boletines (Bol. N°10-193-07, N°10.014-07, 7769-07), no plantean mecanismos de deliberación, tratándose de proyectos que buscan establecer nuevos mecanismos de reforma constitucional, a través de la incorporación de la figura del plebiscito o referéndum para tal efecto.

A continuación se presentan algunos aspectos de las iniciativas revisadas (fecha de ingreso, estado de tramitación y tipo de iniciativa), a la vez que se describe la idea matriz de las mismas.

Para finalizar se presenta una Tabla Resumen de los distintos proyectos que ley que permite comparar algunas características de los mecanismos propuestos.

1. Boletín N° 11.173-07¹

El 4 de abril de 2017 ingresó – en el marco del “Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía”- el Mensaje N°022-365 (Boletín 11.173-07), que modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República, actualmente en Primer Trámite Constitucional en la Cámara de Diputados.

El “Proceso Constituyente” fue anunciado por la Presidenta Michelle Bachelet en octubre de 2015, poniéndose en marcha la primera etapa, denominada “El Encuentro²”:

¹ Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11685&prmBoletin=11173-07 (Noviembre 2019).

² Según se expresa en el Mensaje, “El Encuentro se refiere a la fase participativa y consiste en la participación pública a nivel local, provincial y regional que busca que las visiones ciudadanas acordadas incidan en la primera versión del Proyecto de cambio Constitucional” que sería enviado al Congreso (Mensaje, 2017:16).

Durante el año 2016 llevamos a cabo el primer momento, a través de la etapa participativa, implementada mediante la Consulta Individual, los Encuentros Locales Autoconvocados y Cabildos Provinciales y Regionales. Esta etapa logró convocar a más de 200 mil ciudadanos y ciudadanas en el país y en el extranjero (Mensaje, 2017:3).

Un segundo momento es identificado como “la Deliberación” -foco de este informe-, correspondiendo a “la discusión sobre los contenidos constitucionales en la sede constituyente acordada por el Congreso Nacional”, para concluir el proceso en un tercer momento denominado “la Soberanía”, que se refiere “al plebiscito final ratificadorio del cambio constitucional” (Mensaje, 2017:16).

Según se indica en el Mensaje Presidencial en comento, la reforma constitucional propuesta facultaría al Congreso Nacional para “convocar a una Convención Constitucional para la elaboración de una nueva Constitución, con el acuerdo de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio” (Mensaje, 2017:17).

A mayor abundamiento, “la convocatoria a la Convención, la forma de integración de la misma, el sistema de nombramiento y elección de sus integrantes, su organización, sus funciones y atribuciones, como también los mecanismos de participación ciudadana que sean adecuados”, serán materia de una Ley Orgánica Constitucional (Mensaje, 2017:17).

En este sentido se dispone que la convocatoria a la Convención Constitucional sólo podrá efectuarse una vez publicada la mentada ley.

2. Boletín N° 7.792-07³

Esta iniciativa parlamentaria, sobre reforma constitucional para establecer una Asamblea Constituyente, fue ingresada a trámite el 18 de julio de 2011⁴, y se encuentra cumpliendo su Primer Trámite Constitucional en la Cámara de Diputados.

Según se indica en su texto, la idea matriz de la iniciativa es consagrar en el texto constitucional:

“la posibilidad de una reforma total, en ejercicio del poder constituyente originario por parte de una Asamblea Constituyente, la cual, como requisito habilitante debe ser convocada mediante la dictación de una Ley de la República –iniciada por moción parlamentaria o la iniciativa de quinientos mil ciudadanos-, la que deberá ser aprobada con quórum calificado, y ratificada por la ciudadanía mediante plebiscito, a objeto que la referida Asamblea Constituyente pueda dictar una nueva Constitución Política. La misma ley deberá determinar el procedimiento de integración. Finalmente el referido ejercicio de soberanía para la dictación de un nuevo orden constitucional se entenderá aprobado mediante plebiscito, por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos” (Moción, 2011:3).

³ Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8189&prmBoletin=7792-07 (Noviembre, 2019).

⁴ Esta iniciativa fue presentada por los diputados Aguiló, Andrade, Auth, Cornejo, De Urresti, Díaz, Espinosa, Schilling, Sepúlveda y Tellier.

3. Boletín 12630-07⁵

La moción ingresada el 14 de mayo de 2019⁶, que modifica la Carta Fundamental en materia de plebiscitos y establece un procedimiento para la elaboración y aprobación de una nueva Constitución Política, se encuentra en Primer Trámite Constitucional en la Cámara de Diputados.

Dentro de los objetivos de esta iniciativa se cuentan el de dotar al Congreso Nacional con la facultad de convocar a un plebiscito, a la vez que modificar el Capítulo XV de la Carta Fundamental para que contemple “un proceso constituyente que se encargue de elaborar un proceso nuevo” (Moción, 2019:10).

La iniciativa propone tres mecanismos de deliberación a ser definidos mediante un plebiscito, a saber:

- a) Comisión Bicameral integrada por igual número de diputados y senadores;
- b) Convención Constituyente Mixta, integrada por igual cantidad de diputados y senadores y un número de personas que sea proporcional y representativo de la población, electas para tal efecto;
- c) Asamblea Constituyente, integrada por un número de personas que sea proporcional y representativo de la población, electa para tal efecto.

El sistema de nombramiento y elección de los integrantes de aquellos mecanismos será determinado por una ley de quórum calificado, en tanto que “los procedimientos de deliberación, votación, aprobación y/o rechazo de los contenidos del nuevo texto constitucional” serán adoptados por el propio órgano de deliberación.

4. Boletín N°10.193-07⁷

En esta moción parlamentaria -presentado por los diputados Andrade, Ceroni y Schilling- se propone una reforma a la Constitución, con el propósito de sustituir cada uno de los capítulos de la Carta Fundamental. Este proyecto ingresó a la Cámara de Diputados en 2015, y se mantuvo en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento sin avances en su tramitación hasta octubre de 2019, donde pasa a ser uno de los cuatro boletines que se refunden en un solo proyecto.

Según se indica en el boletín, en materia de reforma constitucional, se mantiene el quórum de 2/3 de los miembros en ejercicio para la realización de modificaciones a la Constitución. Las reformas a la Constitución siguen siendo atribuciones exclusivas del Congreso Nacional y del Presidente de la República (Moción 2015:68).

Sin perjuicio de lo anterior, si el proyecto de reforma no hubiera alcanzado el quórum necesario, pero cuenta con la aprobación de la mayoría de los miembros en ejercicio del Congreso, este será sometido a un referéndum constitucional (Moción 2015:17). Asimismo se podrá convocar un plebiscito en caso que el Presidente de la República rechace totalmente la reforma propuesta por el Congreso (Moción 2015:68).

⁵ Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=13164&prmBoletin=12630-07 (Noviembre, 2019).

⁶ Esta iniciativa fue presentada por los diputados Boric, Díaz, Hirsch, Jackson, Mirosevic, Mulet, Parra, Sepúlveda, Soto y Vallejo.

⁷ Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10614&prmBOLETIN=10193-07 (Noviembre, 2019).

El referéndum constitucional deberá ser convocado por el Presidente de la República, por las dos quintas partes del Congreso Nacional, o por la solicitud al Servicio Electoral de al menos un 3 por ciento de los ciudadanos inscritos. De realizarse el referéndum correspondiente, el quórum necesario para su aprobación corresponderá al de la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos. En caso de alcanzarse dicho quórum, se entenderá como aprobada la reforma constitucional (Moción 2015:17).

5. Boletín N°10.014-07⁸

En esta moción parlamentaria se propone una reforma a la Constitución en materia de plebiscitos. Este boletín ingresó a la Cámara de Diputados en 2015⁹, y se mantuvo en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento sin avances en su tramitación hasta mayo de 2015, cuando se refunde junto a otro proyecto de reforma constitucional. Actualmente esta moción ha vuelto a ser refundida, y se encuentra en discusión en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Esta reforma propone modificar la Constitución exclusivamente en materia de plebiscitos. Se le entregan facultades al Presidente de la República para poder convocar a un plebiscito nacional en los casos que establece la Constitución, siempre y cuando cuente con apoyo de ambas cámaras del Congreso Nacional (Moción 2015a:3).

En este boletín no se presentan otras modificaciones a la Constitución. El quórum establecido para reformas constitucionales siguen siendo el de dos terceras partes, y los actores encargados de modificaciones a la Constitución corresponden, de igual forma, al Presidente de la República y al Congreso Nacional.

6. Boletín N° 7769-07¹⁰

Esta moción parlamentaria propone una reforma constitucional para establecer el plebiscito en temas de interés nacional. Esta iniciativa se encuentra presente desde 2011¹¹, año en que ingresó a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, sin nuevos avances en su tramitación hasta mayo de 2015, cuando se refunde junto a otro proyecto de reforma constitucional. Actualmente este boletín ha vuelto a ser refundido, y se encuentra en discusión en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Según se indica en este boletín, se propone agregar un capítulo nuevo sobre materias relacionadas con plebiscitos. Se señala que este podrá ser convocado por el Presidente de la República, por dos quintas partes de alguna de las ramas del Congreso Nacional, o por solicitud al Servicio Electoral de al menos 500 mil firmas de ciudadanos (Moción 2011:4).

Se indica que los plebiscitos podrán ser convocados cuando se trate de diversas materias de “interés público”. Sobre lo que comprende este concepto, el boletín se refiere a este como:

⁸ Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10436&prmBoletin=10014-07 (Noviembre, 2019).

⁹ Esta iniciativa fue presentada por los diputados y diputadas Cariola, Fernández, Fuentes, Hernando, Jackson, Provoste, Rivas, Soto y Vallejo.

¹⁰ Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8173&prmBL=7769-07 (Noviembre, 2019).

¹¹ Esta iniciativa fue presentada por los diputados y diputadas Aguiló, Girardi, Harboe, Jiménez, León, Rubilar, Schilling, Sepúlveda, Teillier, Velásquez.

Se entenderá que existe interés nacional, especialmente, en los casos de amenaza, perturbación o privación de los derechos garantizados en los numerales 8, 9,10, 11, 12, 13, .16, x8,19, 23, y 24 del artículo 19 de esta Constitución (Moción 2011:4).

En lo correspondiente a “interés público” específicamente, regirá una Ley Orgánica Constitucional que se encargará de regular el procedimiento y sus efectos vinculantes.

Otra materia para convocar a plebiscito corresponde a materias propias de reforma constitucional. Para realizar dicha convocatoria es necesario que un proyecto de reforma haya sido rechazado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, en alguna de las dos cámaras (Moción 2011:4).

El quórum de aprobación para estos plebiscitos corresponde al de mayoría absoluta de los votos emitidos. En caso de alcanzarse este quórum, se entenderá como aprobada la reforma respectiva (Moción 2011:4).

En este boletín no se presentan otras modificaciones a la Constitución. Los quórum establecidos para reformas constitucionales siguen establecidos en las dos terceras partes, y los actores encargados de modificar la Constitución corresponden, de igual forma, al Presidente de la República y al Congreso Nacional.

II. Tabla Resumen

N° Boletín Legislativo	Mecanismo de Deliberación	Mecanismo/Quórum convocatoria	Sistema de nombramiento y elección de integrantes	Organización, funciones y atribuciones	Quórum aprobación de Nueva Constitución	Mecanismos de participación ciudadana durante el proceso de deliberación	Plebiscito
11.173-07	Convención Constitucional	Dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio	Será regulado por LOC, requiriendo el voto conforme de las tres quintas partes de los Diputados y Senadores en ejercicio	Serán reguladas por LOC. "La Convención Constitucional conocerá y tramitará los proyectos de Nueva Constitución, presentados ante el Congreso Nacional como reforma completa a la presente Constitución de acuerdo al artículo 127 o como proyectos de Nueva Constitución presentados ante la Convención Constitucional desde el día de su instalación."	Se atiende a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 127 de la CPR, y aquellas materias no previstas en la Constitución vigente, requerirán la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de la Convención.	Será regulado por LOC	El proyecto de Nueva Constitución (...) será remitido al Presidente de la República para que consulte a la ciudadanía, mediante plebiscito y por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos, si lo aprueba o rechaza.
7.792-07	Asamblea Constituyente	Ley iniciada por moción parlamentaria o la iniciativa de quinientos mil ciudadanos, aprobada por mayoría de los Diputados y Senadores en ejercicio.	Será regulada por Ley	Discusión y elaboración del nuevo orden constitucional.	-	-	La nueva Constitución para su vigencia, deberá ser aprobada mediante plebiscito, por la mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos.
12.630-07	Elección entre los siguientes	Plebiscito	Será determinado	El órgano de deliberación	-	-	El texto constitucional

	<p>tres mecanismos: a) Comisión Bicameral integrada por igual número de diputados y senadores; b) Convención Constituyente Mixta, integrada por igual cantidad de diputados y senadores y un número de personas que sea proporcional y representativo de la población, electas para tal efecto; c) Asamblea Constituyente, integrada por un número de personas que sea proporcional y representativo de la población, electa para tal efecto.</p>		<p>por una Ley de quórum calificado</p>	<p>definirá sus procedimientos de deliberación, votación, aprobación y/o rechazo de los contenidos del nuevo texto constitucional en forma autónoma de toda otra autoridad. Su única función será la elaboración de un Proyecto de Nueva Constitución Política de la República, para lo cual tendrá un plazo de seis meses desde su instalación, el que podrá ser prorrogado por decisión fundada de la mayoría absoluta de sus miembros.</p>			<p>emanado de sus debates será entregado al Presidente de la República y éste deberá someterlo a plebiscito para su aprobación o rechazo, el cual deberá ser convocado para el domingo siguiente al concluir el plazo de tres meses desde que su entrega.</p>
10.193-07	<p>No plantea un mecanismo de deliberación, sino que consiste en una modificación para reformar la Constitución</p>	<p>Vía moción parlamentaria o mensaje presidencial</p>	-	-	<p>$\frac{2}{3}$ de diputados y senadores en ejercicio. En caso de no alcanzar el quorum necesario, se propone un referendium constitucional</p>	-	<p>Referendum constitucional si es que no hay quorum de $\frac{2}{3}$. Este podrá ser convocado por el Presidente de la República, $\frac{2}{5}$ partes del Congreso Nacional, o de al menos 200 mil firmas de ciudadanos.</p>

10.014-07	No plantea un mecanismo de deliberación, sino que consiste en una modificación para reformar la Constitución	Vía moción parlamentaria	-	-	2/3 de diputados y senadores en ejercicio.	-	Se convoca a plebiscito en los casos en que corresponda conforme a la Constitución y a las leyes. El Presidente podrá convocar en todo caso a plebiscito si cuenta para ello con el acuerdo de ambas cámaras del Congreso Nacional
7769-07	No plantea un mecanismo de deliberación, sino que consiste en una modificación para reformar la Constitución	Vía moción parlamentaria	-	-	2/3 de diputados y senadores en ejercicio.	Será regulado por LOC	Se convoca a plebiscito en casos de "interés público", o ante reformas a la constitución. Estas serán convocadas por el Presidente de la Republica, por 2/5 de alguna de las ramas del Congreso Nacional, o por la solicitud de 500 mil firmas ante el Servel.

Fuente: Elaboración propia.

Referencias

- Cámara de Diputados (2017). Boletín N°11.173-07. Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11685&prmBoletin=11173-07 (Noviembre 2019).
- Cámara de Diputados (2011). Boletín N°7792-07. Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8189&prmBoletin=7792-07 (Noviembre, 2019).
- Cámara de Diputados (2019). Boletín N°12630-07. Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=13164&prmBoletin=12630-07 (Noviembre, 2019).
- Cámara de Diputados (2015). Boletín N°10.193-07. Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10614&prmBOLETIN=10193-07 (Noviembre, 2019).
- Cámara de Diputados (2015a). Boletín N°10.014-07. Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10436&prmBoletin=10014-07 (Noviembre, 2019).
- Cámara de Diputados (2011). Boletín N°7769-07. Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8173&prmBL=7769-07 (Noviembre, 2019).

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)