

¿Dos veces 2/3?

En los últimos días se ha abierto un debate sobre el significado y alcance de la regla de los 2/3 que requiere la aprobación de las normas que se incluirán en una nueva Constitución.

La regla aprobada en el acuerdo de noviembre de 2019, que ahora está incluida en el artículo 133 de la Constitución, dice textualmente: "La Convención deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio". Algunos sectores ahora pretenden que el reglamento exija, además de los dos tercios necesarios para la aprobación de cada artículo del nuevo texto constitucional, una segunda votación, también con quórum de dos tercios, para aprobar el texto completo, antes de ser sometido al veredicto ciudadano en el plebiscito de salida que será con voto obligatorio.

Como integrantes de la iniciativa Independientes no Neutrales, surgida desde la sociedad civil, comprometida con una nueva Constitución nacida en democracia y plenamente inclusiva, entendemos que el quórum de dos tercios, aunque alto, es aceptable para un proceso que busca lograr acuerdos macizos. Si una mayoría amplia apoya esos acuerdos, se fortalecerá y profundizará nuestra convivencia futura, sobre una base de principios y reglas compartidas y legitimadas.

Sin embargo, y bajo el mismo principio, nos parece improcedente agregar una votación adicional al texto final acordado. La propuesta proveniente de algunos sectores tiene el efecto de que una minoría de convencionales que sume un tercio más un voto pueda bloquear el proceso completo si no le gusta el resultado acordado y mantener vigente la actual Constitución. La propuesta de la doble votación pone en riesgo justo esa legitimidad, pues deja en manos de un sector minoritario de convencionales constituyentes la posibilidad de vetar el texto, aun cuando cada una de sus normas ya hubiera sido aprobada por dos tercios de la Convención.

La fórmula propuesta por estos sectores impone la negociación bajo la amenaza del veto de una minoría, tal como ha ocurrido en los últimos 30 años en todos los intentos de reforma constitucional. Pero ahora la situación sería más grave, porque para reformar la Constitución actual, solo algunas normas requieren del quórum de dos tercios, mientras la mayoría requiere de un quórum más bajo. En cambio, en el proceso

constituyente, si se aceptara esta propuesta, no serían algunas, sino todas las normas las que se someterían al exigente quórum de los dos tercios.

Se trata, además, de una propuesta que desincentiva los esfuerzos para llegar a acuerdos en cada uno de los importantes temas que será necesario discutir en la Convención. Sin esa votación final del texto completo, todos los sectores van a tener el incentivo de llegar a acuerdos para que los temas que crean que necesariamente deben tener protección constitucional queden en el texto y no entregados al proceso legislativo. En cambio, si se acogiera la propuesta de agregar una votación adicional final de todo el texto por dos tercios, al sector que quiere mantener la Constitución actual se le estaría entregando una última carta: votar en contra de toda la Constitución y de esta forma desatender el mandato ciudadano de redactar una nueva carta.

Compartimos la preocupación por que el texto completo de la nueva Constitución sea coherente; sin embargo, creemos que hay formas más democráticas de lograr este objetivo. En el reglamento es posible y necesario aprobar normas de funcionamiento de la Convención que fomenten una deliberación seria y responsable. Por ejemplo, podrían someterse al voto de dos tercios de la Convención los distintos capítulos o los temas que previamente se haya decidido por la Convención que requieren un análisis en conjunto (imaginemos el capítulo sobre Poder Judicial o el capítulo sobre órganos constitucionales autónomos). Asimismo, puede entregarse a la Secretaría Técnica que asesorará a la Convención, el mandato de hacer ver si existen inconsistencias en el texto que deban corregirse.

La propuesta de una segunda votación final dentro de la Convención nos parece inconducente. Que sea la ciudadanía la que en el plebiscito de salida se pronuncie democráticamente si acepta o rechaza la propuesta íntegra de la nueva Constitución, después de que cada una de sus normas individuales haya sido aprobada por nada menos que dos terceras partes de sus representantes en la Convención, da garantías más que suficientes de que la nueva Carta Fundamental reflejará acuerdos transversales.

**EDUARDO ENGEL; BENITO BARANDA; LEONARDO MORENO;
VERÓNICA UNDURRAGA; MARÍA JARAQUEMADA; M. ISABEL HAMILTON**

Desdramatizando la votación final por 2/3

La votación final por los dos tercios está dividiendo las aguas más de lo que debiera. Se dice, en columna de ayer, que exigir esa votación sería agregar un requisito y conceder un veto a la minoría. Hay confusión en tal afirmación.

Al ser unicameral, el proceso en la convención no será lineal, como es en el trámite legislativo, sino que circular. Que sea lineal significa que el texto se aprueba y sigue adelante a los trámites siguientes. Que sea circular implica, en cambio, que los textos elaborados por las comisiones serán votados en el pleno y luego volverán a la comisión cuantas veces sea necesario para ir perfeccionando el contenido y alcanzar los 2/3 en sus normas. Por eso no habrá una votación "en particular", tal como la conocemos hoy, sino que probablemente el reglamento proponga un continuo ir y venir que irá afinando el texto y agregando voluntades. En un proceso como este, no hay forma de evitar que haya un informe final que deberá ser aceptado por los 2/3 en su totalidad y, como es el caso de los informes de comisión mixta, sin autorizar la división de votación.

Sostener que esta votación vulnera la Constitución es incorrecto, pues esta delega el procedimiento en el reglamento de votación y será este el que establezca los quórumos teniendo como base la norma constitucional. Tampoco es correcto argumentar que esta votación final es un veto de las minorías. El veto existe desde que se exige la aprobación de las normas de la nueva Constitución por 2/3. La votación final por 2/3 es entonces un trámite más que solo viene a ratificar en su totalidad lo que ya antes se aprobó individualmente por 2/3.

¿Por qué sería necesario? Ante todo para evitar incoherencias. La Convención no puede aprobar normas o capítulos sin hacer al final una única propuesta global de nueva Constitución que tenga coherencia

interna. No olvidemos que no hay aquí una segunda cámara o la posibilidad del veto para corregir errores u omisiones. Por eso, a diferencia de los procedimientos lineales, aquí sí se necesita un acto aprobatorio final que cierre el proceso.

Y ese acto debe ser aprobado por 2/3 no solo por la legitimidad que vestiría al texto despachado por un consenso tan amplio. También porque la experiencia en este tipo de negociaciones muestra que ninguna parte entregará su voto para lo que le parece menos importante si no ha logrado un acuerdo razonable en aquello que le parece más importante. Si no existe la posibilidad de una votación final, solo habrá avances sustanciales cuando ya todo el texto esté acordado. Y en épocas en que necesitamos certezas lo recomendable es ir alcanzando acuerdos paulatinos y no dejar todo para el final. Por lo demás, la experiencia comparada destaca la importancia de dar señales de progreso en el desarrollo del trabajo de las convenciones a fin de reducir las tensiones propias de estos procesos.

La forma de facilitar este avance es por medio de una aprobación final por 2/3. ¿Y si no se alcanza? Como el procedimiento es circular, se puede votar cuantas veces sea necesario para alcanzarlo sin que, como ocurre hoy en el proceso legislativo, la falta de quórum implique el fin de la tramitación. En este caso, el único punto final de la Convención es el plazo o el despacho de la nueva Constitución.

Es importante que personas reflexivas, como quienes firman la columna de ayer, contribuyan a desdramatizar lo que viene y no enciendan aún más los ya polarizados ánimos.

SEBASTIÁN SOTO VELASCO

Profesor Derecho UC

Votación de nueva Constitución

Señor Director:

¿Por qué se ha insistido tanto en la idea de una votación final del texto de la nueva Constitución por 2/3? Se ha dicho —esto es lo que hace Sebastián Soto en una columna publicada en su diario— que ello debe hacerse "ante todo para evitar incoherencias". En primer lugar, debe advertirse que la regulación actual del proceso constituyente, contemplada en el Capítulo XV reformado en diciembre de 2019 del texto constitucional aún vigente, no obliga a la votación final del texto de nueva Constitución por 2/3. Tampoco prohíbe —lleva razón Soto— que la misma Convención pueda establecerlo como un paso necesario cuando (por 2/3 de sus integrantes) defina su reglamento. Pero así como no prohíbe que la Convención pueda establecer una votación final por 2/3, tampoco prohíbe que pueda fijar una votación final por un *quorum* inferior: mayoría simple. En términos simples, que se tenga que aprobar el texto final por 2/3 de los integrantes no es más que una aspiración: válida, más o menos razonable, pero una aspiración al fin y al cabo y no una exigencia legal.

Habiéndose aclarado que no se trata de una obligación legal, debe advertirse que del hecho de que exista una votación final por 2/3 no se sigue necesariamente que no existirán incoherencias. Basta que esos 2/3

concurran convalidando las incoherencias existentes. Lo que sí parece ser acertado es apuntar a la lógica circular del eventual procedimiento de deliberación constituyente. Pero es, precisamente, esa misma circularidad —de idas y vueltas al mismo punto de inicio de las propuestas de un nuevo artículo— lo que parece asegurar la coherencia, mucho más, en efecto, que una votación final.

Por último, toda esta discusión opera sobre la base de un supuesto que no se ha despejado. ¿Qué incoherencia? Acá las posiciones en juego deben sincerarse y aclarar si lo que les preocupa es una relativa armonía del texto definitivo de la Nueva Constitución o algo más. Resulta evidente que hay contradicciones de las que el texto debe depurarse: si en él se permite que el Presidente de la República pueda remover a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, entonces resulta lógico que en otra sección no se deben asegurar dichos cargos en propiedad. Lo que no puede ocurrir, sin embargo, es que se considere una incoherencia a un resultado normativo distinto al que uno sostuvo o a la eventual decisión que puede resultar de posibles interpretaciones. Esto último es algo que debe quedar entregado a las fuerzas políticas que implementen la nueva Constitución.

MATÍAS GUILLOFF
DOMINGO LOVERA

Profesores de Derecho UDP

Votación de nueva Constitución

Señor Director:

¿Por qué se ha insistido tanto en la idea de una votación final del texto de la nueva Constitución por 2/3? Se ha dicho —esto es lo que hace Sebastián Soto en una columna publicada en su diario— que ello debe hacerse "ante todo para evitar incoherencias". En primer lugar, debe advertirse que la regulación actual del proceso constituyente, contemplada en el Capítulo XV reformado en diciembre de 2019 del texto constitucional aún vigente, no obliga a la votación final del texto de nueva Constitución por 2/3. Tampoco prohíbe —lleva razón Soto— que la misma Convención pueda establecerlo como un paso necesario cuando (por 2/3 de sus integrantes) defina su reglamento. Pero así como no prohíbe que la Convención pueda establecer una votación final por 2/3, tampoco prohíbe que pueda fijar una votación final por un *quorum* inferior: mayoría simple. En términos simples, que se tenga que aprobar el texto final por 2/3 de los integrantes no es más que una aspiración: válida, más o menos razonable, pero una aspiración al fin y al cabo y no una exigencia legal.

Habiéndose aclarado que no se trata de una obligación legal, debe advertirse que del hecho de que exista una votación final por 2/3 no se sigue necesariamente que no existirán incoherencias. Basta que esos 2/3

concurran convalidando las incoherencias existentes. Lo que sí parece ser acertado es apuntar a la lógica circular del eventual procedimiento de deliberación constituyente. Pero es, precisamente, esa misma circularidad —de idas y vueltas al mismo punto de inicio de las propuestas de un nuevo artículo— lo que parece asegurar la coherencia, mucho más, en efecto, que una votación final.

Por último, toda esta discusión opera sobre la base de un supuesto que no se ha despejado. ¿Qué incoherencia? Acá las posiciones en juego deben sincerarse y aclarar si lo que les preocupa es una relativa armonía del texto definitivo de la Nueva Constitución o algo más. Resulta evidente que hay contradicciones de las que el texto debe depurarse: si en él se permite que el Presidente de la República pueda remover a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, entonces resulta lógico que en otra sección no se deben asegurar dichos cargos en propiedad. Lo que no puede ocurrir, sin embargo, es que se considere una incoherencia a un resultado normativo distinto al que uno sostuvo o a la eventual decisión que puede resultar de posibles interpretaciones. Esto último es algo que debe quedar entregado a las fuerzas políticas que implementen la nueva Constitución.

MATÍAS GUILLOFF
DOMINGO LOVERA

Profesores de Derecho UDP

Proceso Constituyente

Poder del órgano constituyente

Señor Director:

La Constitución de 1925 sostuvo que Chile era una república democrática representativa. La Constitución actualmente vigente omitió el rasgo representativo. ¿La razón? El desprecio que siente por el pueblo, refrendado por la oligarquía de este país en su acción sediciosa y golpista de 1973. Dicha acción luego tuvo por resultado que la Junta Militar se arrogara el poder constituyente, usurpación que hizo que desconociera la vigencia de la Constitución de 1925 e iniciara el camino de la creación de la Constitución de 1980. O sea, es ilegítima.

Bajar el *quorum* es más democrático y auténtico que mantenerlo en 2/3. Lo que sostenemos es que el debate no es apoyar o no el acuerdo del 15 de noviembre de 2019. Quienes construyen desde ese predicamento buscan separar aguas y dividir la oposición. De lo que se trata, más bien, es de definir cuál es el poder con que cuenta el órgano constituyente. La verdad es que su poder se sostiene en el pueblo, no en otro lugar. Y será ese pueblo quien redactará una nueva Constitución y lo hará sobre una hoja en blanco. El lugar y rol de los partidos políticos, además de recuperar la confianza ciudadana, no consiste en establecer *quorum* funcionales a una minoría, sino en crear reglas que permitan que el trabajo del órgano constituyente sea representativo y democrático. Los 2/3 van en dirección contraria.

Creemos totalmente en la necesidad de institucionalizar el proceso y en resguardar los derechos, pero teniendo la centralidad radicada en el pueblo de Chile. Por eso propiciamos la paridad, los escaños reservados y la participación de independientes. No todos pueden decir lo mismo.

CARLOS ARRÚE P.

Encargado constitucional
Partido Comunista de Chile

Proceso Constituyente

Poder del órgano constituyente

Señor Director:

La Constitución de 1925 sostuvo que Chile era una república democrática representativa. La Constitución actualmente vigente omitió el rasgo representativo. ¿La razón? El desprecio que siente por el pueblo, refrendado por la oligarquía de este país en su acción sediciosa y golpista de 1973. Dicha acción luego tuvo por resultado que la Junta Militar se arrogara el poder constituyente, usurpación que hizo que desconociera la vigencia de la Constitución de 1925 e iniciara el camino de la creación de la Constitución de 1980. O sea, es ilegítima.

Bajar el *quorum* es más democrático y auténtico que mantenerlo en 2/3. Lo que sostenemos es que el debate no es apoyar o no el acuerdo del 15 de noviembre de 2019. Quienes construyen desde ese predicamento buscan separar aguas y dividir la oposición. De lo que se trata, más bien, es de definir cuál es el poder con que cuenta el órgano constituyente. La verdad es que su poder se sostiene en el pueblo, no en otro lugar. Y será ese pueblo quien redactará una nueva Constitución y lo hará sobre una hoja en blanco. El lugar y rol de los partidos políticos, además de recuperar la confianza ciudadana, no consiste en establecer *quorum* funcionales a una minoría, sino en crear reglas que permitan que el trabajo del órgano constituyente sea representativo y democrático. Los 2/3 van en dirección contraria.

Creemos totalmente en la necesidad de institucionalizar el proceso y en resguardar los derechos, pero teniendo la centralidad radicada en el pueblo de Chile. Por eso propiciamos la paridad, los escaños reservados y la participación de independientes. No todos pueden decir lo mismo.

CARLOS ARRÚE P.

Encargado constitucional
Partido Comunista de Chile

Proceso Constituyente

Votación por 2/3 y coherencia

Señor Director:

De ganar el Apruebo, nuestros representantes en la Convención deberán abocarse a aprobar un reglamento de votación considerando normas que aseguren, por una parte, que la deliberación democrática culmine en acuerdos amplios sobre aquello que nos une y, con la misma importancia, que permitan que dichos acuerdos se traduzcan en proposiciones normativas claras, lógicas y armónicas entre sí.

En el primero de estos desafíos se juega el éxito del proceso de formación de una nueva Constitución, y en el segundo, su vida, trascendencia y capacidad para garantizar la democracia. La ecuación es simple: incluso buenos acuerdos, mal escritos, pueden dificultar la aplicación e interpretación del texto constitucional, judicializar la política y quitarle valor a lo construido.

Para impedir este riesgo, el debate sobre la aplicación de los dos tercios debería considerar la posibilidad de que la Convención tenga varias discusiones y revisiones de las propuestas aprobadas, las que deben estar en conversación con un comité armonizador y actualizadas por un comité codificador. Así, los textos se irán revisando y actualizando durante el proceso, a medida que nuevos capítulos vayan siendo propuestos y aprobados tanto por las comisiones como por el pleno.

Incorporar una regla de aprobación de dos tercios al final del proceso para el proyecto de nueva Constitución en su conjunto puede ser útil para aprobar, en definitiva, un texto que asegure la inclusión de todos los acuerdos debidamente actualizados y revisados, haciendo más probable la coherencia y claridad del texto definitivo. El resultado, es de esperar, es la producción de una Constitución de interpretación y aplicación predecible que desincentive la judicialización de la política y garantice que la voluntad de todos sea efectivamente implementada.

Por supuesto, todavía es precipitado pronunciarse sobre la pertinencia de una determinada regla de votación de manera aislada. Ella debe ser diseñada en un reglamento de votación que considere el procedimiento en su conjunto. Además de las ideas ya señaladas, la experiencia comparada nos enseña, por ejemplo, que la búsqueda de preacuerdos en torno a principios, la definición de un plan de trabajo, la aprobación de una estructura general, un procedimiento de tramitación claro y la redacción del texto definitivo como un todo, también constituyen herramientas idóneas para la elaboración de una Carta Fundamental coherente y que entregue garantías a todos los sectores representados en la Convención.

De este modo, creemos que las condiciones esenciales para que el proceso termine en una Constitución que logre unimos son que se construya sobre la base de consensos, con mecanismos que permitan un trabajo técnico y transparente, en torno a la elaboración de un texto coherente, legítimo y estable en el tiempo.

HERNÁN LARRAÍN M.

Director Proyecto Constitucional de Horizontal

Proceso Constituyente

Votación por 2/3 y coherencia

Señor Director:

De ganar el Apruebo, nuestros representantes en la Convención deberán abocarse a aprobar un reglamento de votación considerando normas que aseguren, por una parte, que la deliberación democrática culmine en acuerdos amplios sobre aquello que nos une y, con la misma importancia, que permitan que dichos acuerdos se traduzcan en proposiciones normativas claras, lógicas y armónicas entre sí.

En el primero de estos desafíos se juega el éxito del proceso de formación de una nueva Constitución, y en el segundo, su vida, trascendencia y capacidad para garantizar la democracia. La ecuación es simple: incluso buenos acuerdos, mal escritos, pueden dificultar la aplicación e interpretación del texto constitucional, judicializar la política y quitarle valor a lo construido.

Para impedir este riesgo, el debate sobre la aplicación de los dos tercios debería considerar la posibilidad de que la Convención tenga varias discusiones y revisiones de las propuestas aprobadas, las que deben estar en conversación con un comité armonizador y actualizadas por un comité codificador. Así, los textos se irán revisando y actualizando durante el proceso, a medida que nuevos capítulos vayan siendo propuestos y aprobados tanto por las comisiones como por el pleno.

Incorporar una regla de aprobación de dos tercios al final del proceso para el proyecto de nueva Constitución en su conjunto puede ser útil para aprobar, en definitiva, un texto que asegure la inclusión de todos los acuerdos debidamente actualizados y revisados, haciendo más probable la coherencia y claridad del texto definitivo. El resultado, es de esperar, es la producción de una Constitución de interpretación y aplicación predecible que desincentive la judicialización de la política y garantice que la voluntad de todos sea efectivamente implementada.

Por supuesto, todavía es precipitado pronunciarse sobre la pertinencia de una determinada regla de votación de manera aislada. Ella debe ser diseñada en un reglamento de votación que considere el procedimiento en su conjunto. Además de las ideas ya señaladas, la experiencia comparada nos enseña, por ejemplo, que la búsqueda de preacuerdos en torno a principios, la definición de un plan de trabajo, la aprobación de una estructura general, un procedimiento de tramitación claro y la redacción del texto definitivo como un todo, también constituyen herramientas idóneas para la elaboración de una Carta Fundamental coherente y que entregue garantías a todos los sectores representados en la Convención.

De este modo, creemos que las condiciones esenciales para que el proceso termine en una Constitución que logre unimos son que se construya sobre la base de consensos, con mecanismos que permitan un trabajo técnico y transparente, en torno a la elaboración de un texto coherente, legítimo y estable en el tiempo.

HERNÁN LARRAÍN M.

Director Proyecto Constitucional de Horizontal

El quórum para elaborar una nueva Constitución

Cuando el país se apresta a decidir si se embarca (o no) en un proceso para elaborar democráticamente una nueva Constitución, se han planteado dudas acerca del quórum con que la Convención Constitucional deberá aprobar las normas de una eventual nueva Carta Fundamental. En efecto, por estos días personeros oficialistas han declarado que "está absolutamente claro" (ministro del Interior) y que es "de sentido común" (Pablo Longueira) que las reglas que gobiernan el proceso constituyente exigirían un quórum de dos tercios de los convencionales en ejercicio, tanto para aprobar cada una de las normas constitucionales que se adopten como para aprobar el conjunto del texto final que se someta a consideración de la ciudadanía en el plebiscito ratificatorio. Considerando la importancia del asunto, nos parece pertinente recordar lo que dispone el precepto que regula el tópico que nos ocupa, así como la historia fidedigna del establecimiento del mismo, ejercicio que puede contribuir a aclarar las cosas.

El artículo 133, inciso tercero, de la Constitución señala textualmente lo siguiente: "La Convención deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio". Como se puede advertir, no hay en el precepto transcrito referencia a que, adicionalmente a aprobar "las normas" de la nueva Constitución por dos tercios, se deba aprobar el texto final de la última por el mismo quórum.

Dicho esto, para el caso de que algunos albergaran dudas respecto de esta interpretación, es útil recordar la historia de la tramitación legislativa del referido artículo 133 de la Constitución. De acuerdo con lo que consignan las actas del Congreso Nacional, precisamente antes de la votación de este precepto constitucional se planteó lo siguiente: "Frente a algunas consultas formuladas, miembros de la Comisión Técnica (...) precisaron que el plebiscito ratificatorio tiene por finalidad dar legitimidad al texto de la nueva Constitución y para ello no se requiere que la Convención vote en su totalidad o en su globalidad el texto consensuado, pero sí es necesario que se vote norma por norma como ocurre actualmente con los proyectos de ley" (Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en los Proyectos de

Reforma Constitucional Refundidos que Modifican el Capítulo XV de la Constitución Política de la República, de 16 de diciembre de 2019. Boletines números 11173-07, 7769-07, 10014-07, 13024-07, 12630-07, 10193-07, 7792).

Como el lector podrá advertir, aun cuando el tenor literal del artículo 133 es claro en el sentido de exigir un quórum de dos tercios solo para aprobar las normas de la nueva Carta Fundamental, sin exigir, además, que el texto final sea nuevamente aprobado —esta vez en su conjunto— por el mismo quórum, la historia del establecimiento del artículo mencionado despeja toda duda respecto del sentido de la norma que regula los quórum con que deberán trabajar los integrantes de la Convención Constitucional.

Sin perjuicio de que, por ser el mencionado artículo 133 un precepto constitucional que obliga a la Convención y que, por tanto, no podría ser desconocido por esta cuando elabore su Reglamento, representa, además, una norma razonable, ya que evitaría que una minoría de un tercio más uno de la anterior estuviera en condiciones de vetar el proyecto final que resulte de la aprobación —artículo por artículo— de las normas que formarán parte de la nueva Carta Constitucional, frustrando en la hora undécima el laborioso trabajo de forjar acuerdos de las y los convencionales constituyentes.

Finalmente, el asumir que la coherencia del proyecto final de nueva Constitución solo se lograría otorgando a una minoría un poder de veto cuando el trabajo de deliberación y consenso haya concluido, ignora que —más que preocuparse por la coherencia de una nueva Carta Fundamental— lo que una minoría dotada de tal poder de veto seguramente haría sería evaluar el utilizarlo para impedir que la empresa constituyente llegue a buen puerto, si el conjunto del texto aprobado les parece menos conveniente a sus intereses o aspiraciones que la Constitución vigente.

JAVIER COUSO

Académico UDP/U. de Utrecht

MARÍA CRISTINA ESCUDERO

Académica U. de Chile y exintegrante de la Mesa Técnica del Congreso para el proceso constituyente en 2020

El quórum para elaborar una nueva Constitución

Cuando el país se apresta a decidir si se embarca (o no) en un proceso para elaborar democráticamente una nueva Constitución, se han planteado dudas acerca del quórum con que la Convención Constitucional deberá aprobar las normas de una eventual nueva Carta Fundamental. En efecto, por estos días personeros oficialistas han declarado que "está absolutamente claro" (ministro del Interior) y que es "de sentido común" (Pablo Longueira) que las reglas que gobiernan el proceso constituyente exigirían un quórum de dos tercios de los convencionales en ejercicio, tanto para aprobar cada una de las normas constitucionales que se adopten como para aprobar el conjunto del texto final que se someta a consideración de la ciudadanía en el plebiscito ratificatorio. Considerando la importancia del asunto, nos parece pertinente recordar lo que dispone el precepto que regula el tópico que nos ocupa, así como la historia fidedigna del establecimiento del mismo, ejercicio que puede contribuir a aclarar las cosas.

El artículo 133, inciso tercero, de la Constitución señala textualmente lo siguiente: "La Convención deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio". Como se puede advertir, no hay en el precepto transcrito referencia a que, adicionalmente a aprobar "las normas" de la nueva Constitución por dos tercios, se deba aprobar el texto final de la última por el mismo quórum.

Dicho esto, para el caso de que algunos albergaran dudas respecto de esta interpretación, es útil recordar la historia de la tramitación legislativa del referido artículo 133 de la Constitución. De acuerdo con lo que consignan las actas del Congreso Nacional, precisamente antes de la votación de este precepto constitucional se planteó lo siguiente: "Frente a algunas consultas formuladas, miembros de la Comisión Técnica (...) precisaron que el plebiscito ratificatorio tiene por finalidad dar legitimidad al texto de la nueva Constitución y para ello no se requiere que la Convención vote en su totalidad o en su globalidad el texto consensuado, pero sí es necesario que se vote norma por norma como ocurre actualmente con los proyectos de ley" (Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en los Proyectos de

Reforma Constitucional Refundidos que Modifican el Capítulo XV de la Constitución Política de la República, de 16 de diciembre de 2019. Boletines números 11173-07, 7769-07, 10014-07, 13024-07, 12630-07, 10193-07, 7792).

Como el lector podrá advertir, aun cuando el tenor literal del artículo 133 es claro en el sentido de exigir un quórum de dos tercios solo para aprobar las normas de la nueva Carta Fundamental, sin exigir, además, que el texto final sea nuevamente aprobado —esta vez en su conjunto— por el mismo quórum, la historia del establecimiento del artículo mencionado despeja toda duda respecto del sentido de la norma que regula los quórums con que deberán trabajar los integrantes de la Convención Constitucional.

Sin perjuicio de que, por ser el mencionado artículo 133 un precepto constitucional que obliga a la Convención y que, por tanto, no podría ser desconocido por esta cuando elabore su Reglamento, representa, además, una norma razonable, ya que evitaría que una minoría de un tercio más uno de la anterior estuviera en condiciones de vetar el proyecto final que resulte de la aprobación —artículo por artículo— de las normas que formarán parte de la nueva Carta Constitucional, frustrando en la hora undécima el laborioso trabajo de forjar acuerdos de las y los convencionales constituyentes.

Finalmente, el asumir que la coherencia del proyecto final de nueva Constitución solo se lograría otorgando a una minoría un poder de veto cuando el trabajo de deliberación y consenso haya concluido, ignora que —más que preocuparse por la coherencia de una nueva Carta Fundamental— lo que una minoría dotada de tal poder de veto seguramente haría sería evaluar el utilizarlo para impedir que la empresa constituyente llegue a buen puerto, si el conjunto del texto aprobado les parece menos conveniente a sus intereses o aspiraciones que la Constitución vigente.

JAVIER COUSO

Académico UDP/U. de Utrecht

MARÍA CRISTINA ESCUDERO

Académica U. de Chile y exintegrante de la Mesa Técnica del Congreso para el proceso constituyente en 2020

Votación final y 2/3

Señor Director:

El intercambio de cartas a propósito de la votación final por los 2/3 ha mostrado algunos acuerdos. El miércoles, tanto P. del Sol como los profesores Guiloff y Lovera coincidieron en las virtudes de un procedimiento circular, un ir y venir de propuestas de las comisiones al pleno para que este vaya aprobando las normas del nuevo texto por 2/3. La discrepancia gira entonces en torno a la votación final por 2/3.

Ante todo hay que partir recordando, como también lo hacen Guiloff y Lovera, que la votación final por 2/3 es un mecanismo que puede incorporar o no el reglamento de votación. No es entonces, como ayer parecen sugerir los profesores Couso y Escudero, una cuestión ya zanjada en la Constitución. Se trata de una decisión procedimental que deberá definir la Convención cuando determine los trámites que deberá seguir para proponer una nueva Constitución.

¿Por qué es importante que el procedimiento contemple una votación global de todo el texto? La coherencia jurídica lo aconseja. Que el procedimiento sea circular implica que irá agregando partes al todo y solo en las últimas etapas será posible apreciar la coherencia jurídica entre todas ellas. Negar una votación final implica renunciar a una etapa que permita evaluar si las partes están correctamente ajustadas para constituir un todo virtuoso. Y cualquier rechazo del todo, implicará que el proceso continúe en lógica circular.

¿Por qué estas votaciones del todo deben ser por 2/3? Al menos por dos razones. La primera es por la legitimidad que implica un apoyo por esa amplísima mayoría. No sería sensato privarnos de ese momento simbólico. Algunos dirán que la legitimidad descansa en el plebiscito ratificadorio. Es cierto, sin embargo, que la historia nos ha mostrado que cuando las fuerzas políticas alcanzan acuerdos trans-

versales, la ciudadanía los apoya con contundencia (plebiscito de las reformas del 89); en cambio, cuando las fuerzas políticas se dividen, el acto de ratificación presenta severas dudas (plebiscito de 1925).

¿Por qué pensar que los mismos que apoyaron por 2/3 las partes no lo harán cuando se vote el todo? Solo una razón podría llevar a negar el apoyo del todo: la ausencia en la Constitución de temas que se consideran esenciales. Pero suponer que las facciones de la Convención avanzarán en la tramitación sin asegurar antes sus prioridades es desconocer las dinámicas de negociación. Si un grupo que reúne el tercio tiene entre sus máximas prioridades incluir el derecho al agua o la autonomía del Banco Central, no aprobará otras normas mientras aquello no se asegure; o al menos mientras no se alcance un acuerdo sobre las cuestiones relevantes, que sea vinculante y aceptable a sus intereses.

Esta es entonces la segunda razón: el procedimiento de la eventual Convención debe ser pragmático y reconocer esta realidad; debe facilitar los acuerdos y no demorarlos. Así genera vías de distensión muy necesarias en épocas en que, como ocurre en momentos constituyentes, la polarización tiende a imponerse. La votación por 2/3 tanto de las partes como del todo permite que la negociación fluya sin que sea necesario reservar todas las materias a la espera de que las esenciales se resuelvan.

Finalmente, no hay que olvidar lo planteado por C. Arrué: sostiene que la Convención debe bajar el quórum. Siendo él un asesor constitucional del Partido Comunista, según informa en su carta, no debiera sorprender. Pese a ello es importante que la política explicita continuamente su rechazo a estas posiciones al margen del Derecho.

SEBASTIÁN SOTO V.
Profesor Derecho UC

Dos tercios

Aún antes del plebiscito de entrada, la regla de los 2/3 para aprobar las normas de una nueva Constitución y el reglamento de votación de la Convención llamada a proponer ese texto comienza a agitar el debate. El encargado constitucional del Partido Comunista afirmó en El Siglo que "la Convención Constitucional puede cambiar el *quorum* de los dos tercios, porque es el órgano elegido por el pueblo para hacer la nueva Constitución" y luego en la sección Cartas de "El Mercurio" sostuvo que "bajar ese *quorum* es más democrático y auténtico".

Otros, en la misma línea, argumentan la inconveniencia de entregar a un tercio más uno un derecho a veto. Se debate también si ese *quorum* se requiere para aprobar cada precepto o si, además, se necesitará una ratificación final del todo por igual mayoría. Hay quienes amenazan con que, si no hay aprobación fi-

nal del todo por dos tercios, rechazarán la votación particular de cada norma, para luego entrar a una negociación final del todo.

Este debate anticipado acerca de la validez y el sentido de los 2/3 permite fundar temores de una confrontación áspera acerca de un punto central que puede trabar por largo tiempo el probable debate constitucional de fondo y hasta podría llegar a frustrarlo. Hay cuestiones abiertas, pero otras están enteramente claras. La fidelidad, de buena fe, a las normas que constituyen la Convención Constitucional será decisiva para que esta pueda arribar a puerto.

Desde luego, el acuerdo político que dio nacimiento a la probable Convención estableció que "el órgano constituyente deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un *quorum* de dos tercios de sus miembros en ejercicio". Siguiendo tal acuerdo, el artículo 133 de la Constitución reitera

las mismas palabras y luego agrega, que "la Convención no podrá alterar los *quorum* ni procedimientos para su funcionamiento y para la adopción de acuerdos". A mayor abundamiento, el artículo 135 agrega que "le quedará prohibido a la Convención, a cualquiera de sus integrantes o a una fracción de ellos, atribuirse el ejercicio de la soberanía, asumiendo otras atribuciones que las que expresamente les reconoce esta Constitución."

El probable órgano constituyente tendrá entonces un mandato de la má-

xima relevancia, como es el de proponer un texto constitucional, pero no es soberano. Su competencia ha sido acotada y no puede arrogarse competencia alguna más allá de aquella que deriva de las reglas que le dan origen.

La fórmula acordada, con la regla de dos tercios, es la que da un origen válido a la Convención, está claramente establecida y no puede ser alterada ni siquiera por ella misma. Está contemplado un órgano judicial que puede conocer de las transgre-



UNA NUEVA CONSTITUCIÓN SERÁ FRUTO DE UN GRAN ACUERDO O NO SERÁ.

JORGE CORREA SUTIL

siones, y a los convencionales se les aplica otra norma constitucional, que sanciona con la pérdida del cargo a quien propicie el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece la Constitución.

Otra cosa es la interpretación de la regla de los 2/3. Como se dijo, ella es aplicable para aprobar "las normas" de la nueva Constitución y el reglamento de su votación. No es exigible que todo el texto deba votarse por segunda vez por dos tercios, aunque nada impide que el Reglamento pudiera establecerlo así, si ello se acuerda, nuevamente por dos tercios de los convencionales. Si el debate será en círculos aproximativos, con una votación final de todas y cada una de sus normas; si habrá una segunda revisión, o si se irá votando definitiva e inamoviblemente cada artículo o por capítulos es algo que deberá resolver soberanamente la propia Convención. Por ahora, lo

único vinculante es el texto ya transcrito, conforme al cual, las normas que compongan el todo deben ser aprobadas por ese alto *quorum*.

El acuerdo ha dispuesto con claridad y tomado los resguardos respecto de una cuestión formal que es de su esencia. Más allá de cuestiones técnicas, la regla de los 2/3 implica que ningún sector político podrá imponer su ideal constitucional y que todo tercio deberá concurrir para que haya una propuesta que someter al plebiscito final. Una nueva Constitución será el fruto de un gran acuerdo o no será.

Volveremos a las urnas. Tenemos una larga tradición de respetar sus resultados. Esa tradición debe extenderse a los acuerdos de noviembre y a las normas constitucionales que lo plasmaron. En el cabal respeto y acatamiento de esas formas se juega la posibilidad de que la política democrática impere sobre la violencia. ■

Proceso Constituyente



ACUERDOS POR SOBRE ARGUCIAS TÉCNICAS

SEÑOR DIRECTOR

La derecha insiste en que existiría un debate abierto respecto de una votación final del texto constitucional por 2/3 del órgano constituyente, pero esta maniobra política desconoce los equilibrios base del acuerdo del 15 de noviembre.

Para la oposición, esta exigencia fue inaceptable pues entregaría a un sector minoritario una capacidad reforzada de veto con la amenaza permanente de hacer fracasar el proceso. Para destrabar esta discusión, se concedió al oficialismo la aprobación por 2/3 del reglamento a cambio de que desistiera de su propuesta de votación de cierre. De esta manera, la única ratificación final sería de la ciudadanía en el plebiscito de salida.

Días después se conformó la Comisión Técnica que redactó la reforma para habilitar el proceso constituyente. En ella, los representantes del oficialismo propusieron la siguiente redacción: "La Convención deberá aprobar las normas y la nueva Constitución por dos tercios", incorporando la votación final. Esta propuesta no prosperó y la Comisión optó por conservar la redacción original (artículo 133). Es decir, el oficialismo re-

conoció la necesidad de consagrar la votación final lo que no tendría sentido si creyera que ésta ya estaba en el acuerdo.

Además, el debate se confunde en cuestiones de fondo. La principal es que no existe una relación necesaria entre coherencia interna del texto y votación final por 2/3. Al contrario, esto podría fomentar consensos incoherentes. Hay otros mecanismos más apropiados para ese objetivo, como instancias *ad-hoc* que debiesen contemplarse en el reglamento.

Pero lo que no es aceptable es pretender, a través de una discusión aparentemente técnica, mejorar la propia correlación política.

Javiera Toro

Firmante del acuerdo del 15 de noviembre

Sebastián Aylwin

Integrante de la Comisión Técnica

FRANJA ELECTORAL Y PDI

SEÑOR DIRECTOR

En esta época marcada por el descrédito y la desconfianza a las instituciones y el cuestionamiento recurrente hacia las autoridades, coincidimos con la posición institucional y del actual Director General de la PDI, don Héctor Espinosa Valenzuela, rechazando la utilización no autorizada del logo ins-