



Balance de la “cuestión constitucional pendiente” chilena

FRANCISCO ZÚÑIGA URBINA

Profesor de la Universidad de Chile

Sumario: 1. Sinopsis de los procesos. 2. Perspectiva crítica de los procesos constituyente y constitucional. 3. La “cuestión constitucional”. 4. Las reformas constitucionales en actual trámite. 4.1. Proyecto de reforma constitucional, en lo relativo al sistema político y electoral (Boletín 17.253-07). 4.2. Proyecto de reforma constitucional, con el objeto de suprimir las disposiciones que indica, por haber perdido oportunidad (Boletín 17.516-07). 5. Conclusiones *in fine*. Bibliografía.

1. SINOPSIS DE LOS PROCESOS

En la última década, se acumulan tres procesos de cambio constitucional, todos con resultados fallidos y dos de ellos solo en los últimos cinco años. El primero de ellos —proceso constituyente “1.0”— fue impulsado en el segundo gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet Jeria (2014-2018) y definido como democrático, institucional y participativo. Se expresó en dos proyectos de reforma constitucional: uno sobre procedimiento y otro sobre nueva Constitución, siendo ingresado este último a trámite parlamentario en marzo de 2018, a días de concluir su mandato, y finalmente fue desahuciado por el expresidente Sebastián Piñera Echenique y su ministro del Interior de entonces, Andrés Chadwick Piñera.

Particularmente, este proceso contó con una amplia participación ciudadana a través de diversos mecanismos innovadores para la realidad chilena de la época: consulta digital preliminar y una serie de “cabildos” locales, provinciales y hasta regionales; en los que la ciudadanía manifestó su interés en aquellas materias e ideas que consideraban pertinentes para un futuro proyecto de Constitución. Se concibió, además, la existencia de un Consejo Ciudadano de Observadores, para garantizar que las instancias de participación se llevaran a cabo de forma transparente y realizar una observación significativa del proceso político¹.

Tras el fracaso de ese proyecto, y marcado por el estallido social, entre 2019 y 2022 se desarrolló el proceso constituyente “2.0” que se inició con el “Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución” firmado el 15 de noviembre de 2019. Este proceso —constituido por una etapa destituyente propiamente tal, en que se empiezan a superar ciertas instituciones constitucionales, y una etapa constituyente, de reemplazo de aquellas instituciones, garantías y mecanismos existentes en la Constitución—, que rebosaba de muy altas expectativas

¹ Francisco Zúñiga Urbina, *Nueva Constitución: Reforma y Poder Constituyente en Chile* (Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014).

producto de los aplastantes resultados del plebiscito de entrada de 25 de octubre de 2020 (78.27 % para la opción “Apruebo” y 21.73 % para la alternativa “Rechazo”), de igual forma devino en uno fallido^{2 3}.

Ello se explica por la lógica agregativa en el debate y decisión constituyente que imperó en el proceso para nuevas adhesiones, debido al exigente quórum de 2/3 en la Convención Constitucional, y que contribuyeron de forma determinante al maximalismo y a la frondosidad (sobreescrituración) de la propuesta de nueva Constitución que se sometiese a la aprobación popular; asimismo, por la suma de actividades que fluctuaron entre la imprudencia y la incivildad en el marco de la Convención Constitucional, órgano elegido por la ciudadanía para redactar la nueva Constitución.

Lo anterior, sumado al descontento con el Gobierno del presidente de la República Gabriel Boric Font, la toma de posición de la derecha por el “rechazo”, al tomar consciencia de su propia irrelevancia en el proceso, las actitudes de sabotaje y las campañas de desinformación; llevaron al fracaso en las urnas en el plebiscito de salida del 4 de septiembre de 2022 (61.89 % votó por la opción que rechazaba la nueva redacción, y solo un 38.11 % votó por la opción del “Apruebo”), ratificando lo que podemos denominar el fracaso de la política y la falta de “políticos”, en razón del despliegue de una política constitucional dominada por identidades socioculturales de distinto cuño, y en un contexto de crisis de representación y legitimidad de partidos e instituciones.

El 4 de septiembre de 2022 nos trajo de vuelta a la política, mediante la disyuntiva entre dos hipótesis —“diabólica” y “angelical”—; dando pie, paradójicamente, a un compás de espera con alta incertidumbre respecto del porvenir de un proceso constituyente para superar la “cuestión constitucional”. De haberse impuesto la hipótesis “diabólica”, que implicaba no perseverar en un nuevo proceso constituyente, quedaba pendiente la “cuestión constitucional” *sine die*, con la consiguiente preservación del *statu quo* constitucional, reflejando un fracaso de los poderes constituidos y de los partidos políticos para lograr un acuerdo o pacto para viabilizar retomar el proceso constituyente. En el escenario contrapuesto, el cual era la viabilidad de la hipótesis angelical, ello implicaba la aspiración de esta vez sí cerrar la “cuestión constitucional” con una nueva Constitución. Sin embargo, ello conllevaba un riesgo evidente desde el primer momento: que el acuerdo político constitucional que diera origen a un nuevo proceso fuese modesto, sin mayor profundidad, y resulte en los hechos en una “reforma de maceteros”⁴.

Así, con posterioridad al plebiscito de septiembre de 2022, en un contexto de incertidumbre y una sensación de fracaso, en el Congreso Nacional se instaló una mesa negociadora que en diciembre del mismo año dio a conocer el “Acuerdo por Chile”, acuerdo con representación parlamentaria que sentó las bases sobre las cuales se trabajaría en la redacción de un nuevo texto constitucional y la designación de tres órganos que estarían encargados de tal labor (una Comisión Experta, un Consejo Constitucional, y un Comité Técnico de Admisibilidad). Acto seguido, se habilitó el nuevo proceso a través de una moción de reforma

² Francisco Zúñiga Urbina y Enza Alvarado Parra, *Nueva Constitución y Política Constitucional* (Thomson Reuters, 2021).

³ Francisco Zúñiga Urbina, “El rechazo en el plebiscito chileno de 4 de septiembre de 2022: perspectivas constitucionales”, *Cuadernos Constitucionales*, N.º 3 (2022).

⁴ Francisco Zúñiga Urbina, *Constitucionalismo. Pasado, presente y futuro* (Thomson Reuters, 2024).

constitucional, que añadió a la Constitución vigente el acápite “Del nuevo procedimiento para elaborar una Constitución Política de la República”.

El proceso “3.0”, por tanto, era limitado —solo constitucional—, debiendo atenerse a las bases institucionales que el Acuerdo por Chile establecía, referidas a las tradiciones ideológicas constitucionales en nuestro país y del republicanismo. Con todo, se observó la ausencia de acuerdo y de condiciones de deliberación serias y poca consideración por la compatibilidad con el Anteproyecto que se presentó por la Comisión encargada; evidenciando un contenido con cierto “identitarismo”, diferente al del proceso “2.0”, pero de todas formas radical y con cierto enfoque refundacional, pero marcadamente reaccionario y cortoplacista.

El desenlace de este proceso se dio el 17 de diciembre de 2023, fecha en que se llevó a cabo el plebiscito nacional para votar la propuesta de Constitución redactada por los órganos respectivos, que fue rechazada por la ciudadanía con un resultado inapelable: con un 99.86 % de las mesas escrutadas, la opción “En contra” se impuso con 6 890 826 votos, equivalentes a un 55.76 % del total de votos válidamente emitidos, mientras que su alternativa “A favor” obtuvo, por su parte, 5 467 264 votos, equivalentes a un 44.24 %⁵. Todo ello habiendo participado un 84.48 % del padrón electoral.

Primeramente, en una dimensión procedimental (artículo 159 de la carta reformada de 1980), este proceso constitucional “3.0” se cierra con un ejercicio democrático legítimo: un referéndum de salida con una alta participación, de 13 014 963 votos emitidos —12 364 312 válidamente emitidos, 480 730 nulos (3.69 %) y 169 921 en blanco (1.31 %)—, cifras que son similares a las del cierre del proceso constituyente “2.0”, en el cual votó el 85.7 % del padrón: 15 173 857 electores, que con un 99.97 % de las mesas escrutadas reflejó que la opción “Rechazo” obtuvo 7 882 238 votos (61.86 %) y su alternativa “Apruebo”, 4 859 039 sufragios (38.14 %)⁶. Ello despeja el punto respecto al supuesto desinterés de la política que tendría gran parte de la ciudadanía, o más aún, la acusada “fatiga constitucional”, que, en su comportamiento cívico, tan sencillo como depositar su voto en la urna, ha demostrado mayor sentido común y respeto por las formas que las élites que han llevado adelante estos dos procesos. Y ello tiene doble mérito, si pensamos en toda la maquinaria de *fake news*, simplificaciones y medias verdades que enmarcó ya no solo la campaña electoral previa, sino también el transcurso mismo de ambos procesos, tanto desde la propia interna como desde el rol desfavorable en lo informativo que tuvieron tanto algunos medios de comunicación tradicionales como aquellos medios alternativos surgidos de las redes sociales⁷.

Pero si vamos hacia una dimensión sustantiva o material, estamos ante un fracaso rotundo: de la política y de la política constitucional —llevada al punto mismo del agotamiento, que no menguó de todos modos el compromiso cívico—. Si bien se proyectaron en sus contenidos de fondo hacia extremos distintos, sus partícipes (aquellos que fueron electos para

⁵ Servicio Electoral de Chile, *Boletín final sobre resultados preliminares del Plebiscito Constitucional 2023*, fecha: 18 de diciembre de 2023. <https://www.servel.cl/2023/12/18/boletin-final-sobre-resultados-parciales-de-la-eleccion-del-consejo-constitucional-2/>

⁶ Biblioteca del Congreso Nacional, *Histórica participación en el Plebiscito Constitucional 2022: votó el 85,7% del padrón* (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2022). Disponible en: https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_copy19_of_chilenas-y-chilenos-eligieron-a-los-155-representantes-de-la-nueva-convencion-constitucional

⁷ Zúñiga Urbina, *Constitucionalismo. Pasado, presente y futuro*.



llegar a un consenso que permitiera proyectar un contrato social y democrático, valga la expresión), no pudieron sino coincidir en una carencia de republicanismo y de visión de futuro, en largos meses en que visiones sectarias de extremo intentaron imponer sus propios programas político-ideológicos. Pero son las élites, en general —políticas, económicas, académicas—, las que están imbuidas en esta lógica de poder extremosa, lo cual nos lleva al final del día a un ejercicio de suma cero, con la parálisis política que ello conlleva⁸.

Y esto anticipa una tercera dimensión del análisis del “día después” del referéndum: aquella relativa al futuro de la “cuestión constitucional”: el proceso “3.0” cierra el debate en la materia en el corto plazo, al menos durante lo que resta al gobierno del presidente Gabriel Boric Font, quien se ha enfrentado a un desafío no menor al intentar reimpulsar modificaciones legislativas afines a su programa, en el entorno de un Poder Ejecutivo desbalanceado —en vista de las zozobras de algunos partidos de su coalición— y de un Congreso Nacional en una deriva polarizada e incivil: todo ello en una suerte de estado de naturaleza hobbesiano, en el cual la construcción de mayorías, aun en el marco de quórums rebajados, podría llegar a rozar lo utópico.

2. PERSPECTIVA CRÍTICA DE LOS PROCESOS CONSTITUYENTE Y CONSTITUCIONAL

Pensando ya en 2026, escenario político cercano y difuso, y con un ciclo electoral ordinario de por medio —elecciones municipales y regionales en octubre de 2024, presidenciales y parlamentarias en noviembre-diciembre de 2025—, era posible proyectar que, por vía de reformas constitucionales (siempre y cuando la nueva composición de los poderes Ejecutivo y Legislativo lo permita), podrían ser tratados tres contenidos que consideramos ineludibles: la reestructuración del régimen político, la construcción de un Estado social y democrático de derecho, así como la profundización del reparto territorial del poder:

Permanece un sistema político débil, con una institucionalidad desacreditada y erosionada por hechos de corrupción. El sistema de partidos presenta un nivel de fragmentación, que no tiene precedente en otras etapas de la historia. El nivel de fragmentación impide acuerdos y afecta la gobernabilidad. A todo ello se agrega un presidencialismo que se ha transformado en un factor que acentúa y profundiza la crisis del sistema político. Los problemas de liderazgo presidencial se arrastran en este país desde los inicios de 2006. Desde esa época, hasta la actualidad, ninguno de los presidentes/as, ha mostrado un liderazgo acorde con el diseño institucional y político del país. En no pocas ocasiones, se ha confundido liderazgo con popularidad; por ende, el apoyo hacia los primeros mandatarios se pierde pocos meses de iniciado el gobierno y en especial cuando surgen coyunturas críticas.

La crisis que desencadenó el estallido social no ha sido resuelta. Tampoco las expectativas y las demandas formuladas a partir de octubre de 2019. El camino constitucional ya no es la vía para revertir la crisis y responder a las demandas. En los dos intentos fracasados quedó demostrado que ni el procedimiento ni el contenido importaban. Lo que realmente importaba era quien conducía el cambio de la Constitución.

⁸ Chilevisión Noticias, “Plebiscito 2023: Revive el debate en CHV Noticias tras rechazo de nueva propuesta constitucional”. *Chilevisión*, 17 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.chilevision.cl/noticias/constitucion-2023/plebiscito-2023-revive-el-debate-en-chv-noticias-tras-rechazo-de-nueva>

Pero tampoco resulta viable seguir apostando por la espera de mejores condiciones, ni mucho menos decisiones erróneas que son consecuencia de negligencias, o mero desconocimiento de la realidad, por parte de quienes tienen responsabilidades en el Gobierno⁹.

El “día después de mañana” (18 de diciembre de 2023) deja subsistente y, para algunos, en teoría confirmada en su “legitimidad”, la Constitución “vieja/nueva” de 1980; pero cuidado con hacer de la necesidad una virtud, pues, ni el 4 de septiembre de 2022 ni el 17 de diciembre de 2023 la ciudadanía ha sido consultada vía referéndum acerca de la legitimidad del orden constitucional preexistente. La “cuestión constitucional” subsiste como problema: la gobernabilidad y legitimidad democrática de las instituciones, que van a exigir (probablemente, a partir de 2026) hacerse cargo de una reforma institucional al régimen político, y a la base de legitimidad del orden político: un sistema de protección social conformado por un Estado social y democrático de derecho; y derechos sociales robustos, sumados a una adecuada descentralización administrativa, con reforzamiento del control público.

Lo ineludible de estos temas es incluso reconocido por quienes desde nuestra disciplina se mostraron afines con la propuesta que fue resultado de este y que no dudan en conferir carácter “legítimo” a la carta “vieja/nueva” aún vigente, como es el caso del jurista Arturo Ferrandois, quien menciona que la Constitución de 1980 tiene un “sistema cardíaco que bombea nuevamente con potencia”, pero que ello no impide hacer “ajustes necesarios” en pos de renovar su “influencia virtuosa”¹⁰.

3. LA “CUESTIÓN CONSTITUCIONAL”

Aun teniendo diferencias de fondo con Ferrandois, hay cuatro ejes de ajuste que reconocer, en los que inevitablemente observamos cierta convergencia sobre qué debe ser abordado en lo inmediato como materias de reforma constitucional: sistema político, responsabilidad fiscal, seguridad, certeza jurídica y estabilidad. Entonces, apresurarse a cerrar *sine die* todo cambio constitucional no es sino torpeza u oportunismo político; un acto de ceguera respecto de la “cuestión constitucional”, que nos exige abordar el futuro o porvenir de la república.

En consecuencia, la “cuestión constitucional” debería ser abordada ineludiblemente, pues la Constitución “vieja/nueva” de 1980, con sus setenta y dos reformas desde 1989 al día de hoy, es una Carta carente de legitimidad de origen, y poseedora de una muy deficitaria legitimidad de ejercicio, pues simplemente contiene las reglas de un sistema institucional que no funciona: pues no permite gobernar, ni construir mayorías, y menos sentar las bases de un orden político estable, así como de un orden social con cohesión, presupuesto de un desarrollo capitalista económico y social duradero.

El porvenir del proceso constituyente y una nueva Constitución están tan abiertos como antaño, pero con menos certezas que entonces —que ya eran escasas—. Con todo, en un

⁹ Octavio Avendaño, “Plebiscito constitucional 2023: al final todo siguió igual”, *El País*, 17 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://elpais.com/chile/2023-12-18/plebiscito-constitucional-2023-al-final-todo-siguio-igual.html>

¹⁰ Nadia Cabello, “Abogado constitucionalista Arturo Ferrandois: Es obvio que la Constitución vigente necesita ajustes que renueven su influencia virtuosa”, *El Mercurio*, 19 de diciembre de 2023.



sentido no se trata de “años perdidos”, puesto que la mirada prospectiva de futuras reformas constitucionales que aborden la “cuestión constitucional” ya contará con dos fuentes materiales: la propuesta del proceso “2.0” y el Anteproyecto de la Comisión Experta del proceso “3.0”, así como la experiencia (participación incidente, paridad, representación de pueblos indígenas, entre otros), que servirá, probablemente, de antecedentes o bases sobre las que forjar un amplio pacto o acuerdo para un diseño institucional que haga posible la gobernabilidad y legitimidad democrática de las instituciones, y un mínimo de cohesión social para darle progreso al país.

4. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN ACTUAL TRÁMITE

4.1. Proyecto de reforma constitucional, en lo relativo al sistema político y electoral (Boletín 17.253-07)¹¹

Actualmente en el Congreso Nacional se está discutiendo un proyecto de reforma constitucional al sistema político y electoral, que tiene por objeto disminuir la fragmentación de los partidos políticos y los problemas de representación parlamentaria en el país, mediante la exigencia de un umbral mínimo para acceder a escaños y la sanción de pérdida del cargo al diputado o senador que renuncie al partido político que haya declarado su candidatura.

Este proyecto tiene su origen en dos mociones de senadores unificadas. La primera de ellas, el Boletín N.º 17.253-07 (de los senadores De Urresti, Ebensperger, Galilea, Lagos y Saavedra), ingresó a primer trámite constitucional en el Senado el 3 de diciembre del año 2024, y la segunda, el Boletín N.º 17.298-07 (Núñez, Coloma, Cruz-Coke, Flores y García Ruminot), el 12 de diciembre del mismo año; disponiéndose su estudio por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento en ambas sesiones. El 18 de diciembre, por la mayoría de los integrantes de la Comisión, se solicitó la autorización de la Sala del Senado para refundir en una sola iniciativa los proyectos, por sus ideas matrices comunes y por hallarse en la misma etapa de tramitación.

Los hitos que impulsaron esta iniciativa fueron la reforma constitucional que introdujo la Ley N.º 20.568 de 2012, durante el gobierno de Ricardo Lagos, que regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones, y que estableció el voto voluntario. Más tarde, en 2015, se mencionan la reforma al sistema electoral binominal a un sistema de carácter proporcional inclusivo, con la Ley N.º 20.840, el voto de chilenos en el extranjero, la iniciativa de fortalecimiento y transparencia de la democracia, la equidad de género, a través de la promoción de la representación de las mujeres en el Parlamento, la reforma a los partidos políticos y el fallido proceso constituyente “1.0”.

Se menciona la Ley N.º 21.200, de 2019, que modificó el Capítulo XV de la Constitución, estableciendo un procedimiento para elaborar una nueva Constitución, contemplando un plebiscito con voto obligatorio, y la posterior Ley N.º 21.524, que restableció el voto obligatorio permanente en las elecciones populares, exceptuando las primarias. Asimismo, las

¹¹ Los temas sobre los cuales versa el proyecto de reforma encuentran tienen aun antecedente en la reflexión académica en un libro publicado por el Centro de Estudios de la Universidad Miguel de Cervantes y la Fundación Konrad Adenauer: *Reforma Política en Chile. Desafíos y tareas pendientes* (2009).

mociones resumen los momentos constituyentes que tuvieron lugar durante el periodo 2020-2022 y 2022-2023, y los cambios al sistema político y electoral que estos pretendieron impulsar a través de las propuestas constitucionales, rechazadas en sus respectivos plebiscitos de salida.

Por último, se describe el escenario actual, en particular las consecuencias que tuvieron los hitos del proyecto de reforma, como la fragmentación partidaria tras el cambio del sistema electoral en 2015, que se ha acrecentado con el tiempo, y los umbrales mínimos de votación:

Entre 1989 y 2013, el promedio de partidos políticos con parlamentarios electos era de 7,2, mientras que en la elección de 2021 existían 21 partidos políticos con representación parlamentaria. Hoy, en 2024, existen 25 partidos legalmente constituidos en el territorio nacional, y otros 6 en proceso de formación. Si bien la existencia de múltiples partidos no es ajena a nuestra historia y tradición republicana, el actual diseño legislativo no genera incentivos suficientes para la conformación de coaliciones que permitan lograr una gobernanza que se haga cargo de las demandas de la ciudadanía y que evite la polarización.

Adicionalmente, desde la implementación de nuestro sistema electoral actual ha aumentado la cantidad de parlamentarios que han sido elegidos con menos de un 5% de los votos válidamente emitidos. Así, por ejemplo, de acuerdo a cifras del SERVEL, el 2017 más de 31 diputados salieron elegidos con menos de un 5% de los votos, cifra que aumentó a un 52% en la elección de 2021¹².

A raíz de lo anterior, los parlamentarios fundamentan su iniciativa en que existiría:

un interés y voluntad transversal por discutir y modificar algunos aspectos que hoy son identificados como problemáticos o que están en la base de otros problemas que afectan y deterioran la actividad política, parlamentaria y generan la desconfianza que hoy se evidencia de parte de los ciudadanos hacia la clase política¹³.

La Comisión discutió solo en general el proyecto, considerándose en el debate:

1. Los problemas que genera la excesiva fragmentación de los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional.
2. Cómo este fenómeno se ha venido incrementando en los últimos años y ha creado problemas en la relación del Gobierno con el Poder Legislativo.
3. Los factores que facilitan este proceso de fragmentación y las dificultades que genera para consensuar acuerdos en el Congreso Nacional.
4. Asimismo, se examinó el adecuado equilibrio que debe existir entre representatividad ciudadana y la gobernabilidad del país.

¹² Senado de la República de Chile, *Ingreso de proyecto de reforma constitucional*. Boletín N.º 17.253-07, fecha: 27 de noviembre de 2024. Disponible en: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=17883&tipodoc=mensaje_mocion

¹³ Senado de la República de Chile, *Ingreso de proyecto de reforma constitucional*. Boletín N.º 17.253-07.

- 
5. *Se analizó y ponderó la regla que determina la pérdida del escaño del senador o diputado que renuncia al partido que lo postuló al Congreso Nacional.*
 6. *Se [tuvieron] en cuenta las dificultades que puede presentar en el proceso de fusión o la constitución de federaciones de partidos políticos, que no alcance el umbral mínimo de votos a nivel nacional para obtener representación parlamentaria.*
 7. *Se analizaron otras medidas legales que podrían implementarse para llevar adelante los cambios que supondrá aprobar esta reforma constitucional¹⁴*

Al concluir el estudio en general del proyecto, este se aprobó por la mayoría de los integrantes de la Comisión, informándose de ello a la Sala del Senado el 7 de enero del presente. Se dio cuenta del informe de la Comisión en la Sala del Senado el mismo día y desde el 8 de enero se procedió a la discusión en general del proyecto. En la segunda discusión en general por el Senado el proyecto se aprobó con 35 votos a favor y 11 en contra, dejándose constancia del cumplimiento del quórum constitucional requerido. Tras su aprobación, el proyecto volvió a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento para su análisis en particular, fijándose un plazo para presentar indicaciones.

No hubo artículos del proyecto que no fuesen objeto de indicaciones ni de modificaciones. A saber, el Ejecutivo presentó al comienzo de la discusión en particular una indicación sustitutiva que planteaba una reforma integral al texto que fue aprobado en general por el Senado y que supondría una futura reforma legal complementaria. Adicionalmente formuló otras cinco indicaciones, las cuales decían relación con realizar ajustes a las restricciones de elegibilidad y plazos de vigencia y límites al control constitucional. Sin embargo, la mayoría de las indicaciones fueron rechazadas por unanimidad en la Comisión, por referirse a materias que no forman parte de las ideas que inspiraron la moción o por ser incompatibles con los acuerdos previos adoptados en la instancia de análisis particular.

La Comisión efectuó diversas modificaciones al texto que fue aprobado en general —tanto por unanimidad como por mayoría—, de lo cual se informó a la Sala del Senado el 22 de abril de 2025, iniciándose la discusión particular por esta el 6 de mayo, oportunidad en que se solicitó una segunda discusión que quedó fijada para el 14 de mayo. En dicha sesión se dio por concluida la segunda discusión, no obstante solicitarse aplazamiento de la votación del proyecto.

Respecto de la votación, al tratarse de normas que modifican la Constitución, estas requieren para su aprobación de 4/7 de los senadores en ejercicio, de modo que se requeriría 29 votos favorables en la Sala del Senado. Con todo, correspondería dar por aprobados los incisos tercero y cuarto del artículo 51 bis, propuestos por el número 2 del artículo único de la iniciativa, al no haber sido objeto de modificaciones de acuerdo con el segundo informe de la Comisión, a menos que algún senador solicite su discusión y votación o existieren indicaciones renovadas, lo que hasta la fecha no ha ocurrido.

Con todo, tras semanas de discusión, el Senado votó el proyecto y lo despachó a la Cámara baja para continuar con su tramitación. Concretamente, se aprobó el artículo que establece un umbral mínimo del 5 % para que los partidos políticos puedan acceder a escaños en la Cámara de Diputadas y Diputados, con 30 votos a favor y 15 en contra; mientras que el

¹⁴ Senado de la República de Chile. *Primer informe de comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento*. Boletín N.º 17.253-07, fecha: 7 de enero de 2025. Disponible en: <https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=27018&tipodoc=info>

artículo transitorio que establece un umbral del 4 % para las elecciones parlamentarias de 2025 o sumar al menos cuatro parlamentarios en el Congreso Nacional, fue aprobado con 33 votos a favor y 8 en contra. Luego, en cuanto a los artículos referidos a las sanciones aplicables a aquellos legisladores que renuncien a los partidos políticos que hubieren declarado sus candidaturas, estos fueron aprobados con 31 votos a favor y 6 en contra. Por su parte, la indicación que señala que el legislador que renuncie a su partido no cesará en el cargo si dicha renuncia se fundare en un cambio sustantivo en la declaración de principios del partido, se aprobó con 31 votos a favor y 4 en contra¹⁵.

4.2. Proyecto de reforma constitucional, con el objeto de suprimir las disposiciones que indica, por haber perdido oportunidad (Boletín 17.516-07)

El pasado 6 de mayo ingresó a primer trámite constitucional en el Senado un proyecto de reforma de la Carta Fundamental iniciado por moción (Ossandón, Ebensperger, Núñez, Flores y Quintana), que tiene por fin, en primer lugar, suprimir del texto constitucional todas aquellas normas permanentes y transitorias que se vinculan con los dos procesos de elaboración de una nueva Constitución, habilitados por las reformas constitucionales contenidas en las Leyes N.º 21.200, de 2019 y N.º 21.533, de 2023; y en segundo lugar, suprimir las normas transitorias que han perdido oportunidad y vigencia, en particular aquellas que en esencia son materia de ley.

Los objetivos que persigue esta iniciativa son:

1. *Recuperar la supremacía constitucional del texto de la actual Carta Fundamental, dedicando su contenido exclusivamente al cuerpo de reglas objetivas y generales que rigen la organización de la vida social y política del país, el amparo y protección de los derechos de las personas, a las normas sobre sujeción de las instituciones y las personas a la ley, y las reglas sobre el imperio del derecho.*
2. *Suprimir del actual texto constitucional los artículos permanentes y las disposiciones transitorias que han perdido vigencia (derogación tácita), oportunidad, sentido o propósito y eficacia.*
3. *Como efecto de aprobarse la reforma, se contará con un texto constitucional “más liviano”, accesible y que solo contará con reglas útiles¹⁶.*

A nuestro juicio, este proyecto de reforma es un error lamentable. Las normas sobre reforma del Capítulo XV de la Constitución se dictaron en el contexto de los procesos constituyente “2.0” y “3.0”, que quedaron en el texto, aun después del fracaso de los procesos. Pero entre esas normas encontramos las 12 bases institucionales (artículo 154), que constituyen una suerte de consenso político amplio respecto del contenido de una nueva Constitución, lo cual es valioso.

¹⁵ Beatriz Mellado, “Senado despacha reforma al sistema político: Se aprueba umbral del 5% y pérdida de escaño por renuncia al partido”, *Emol*, 10 de junio de 2025. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2025/06/10/1168939/senado-reforma-sistema-politico.html>

¹⁶ Senado de la República de Chile, *Ingreso de proyecto de reforma constitucional. Boletín 17.516-07*, fecha: 6 de mayo de 2025. Disponible en: https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=-tramitacion&ac=getDocto&iddocto=18156&tipodoc=mensaje_mocion

Asimismo, estas normas dan cuenta de dos procesos fallidos, de forma tal que, al derogar esas disposiciones, estaríamos derogando el pasado.

5. CONCLUSIONES *IN FINE*¹⁷

La cuestión constitucional pendiente es paradójicamente fruto del fracaso, el saldo de tres procesos fallidos, en el que Chile, su sistema político y sus clases políticas se empeñaron en dotar al país de una nueva Constitución. Ese saldo o cuestión pendiente se resume en el consenso constitucional de contenido de un nuevo estatuto del poder, “consenso” socioliberal que cuajó en diciembre de 2022 en las bases recogidas en la reforma constitucional, que hizo posible el proceso “3.0” y que son las siguientes:

1. Chile es una República democrática, cuya soberanía reside en el pueblo.
2. El Estado de Chile es unitario y descentralizado.
3. La soberanía tiene como límite la dignidad de la persona humana y los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado de Chile y que se encuentren vigentes. La Constitución consagrará que el terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos.
4. La Constitución reconoce a los pueblos indígenas como parte de la nación chilena, que es una e indivisible. El Estado respetará y promoverá sus derechos y culturas.
5. Chile es un Estado social y democrático de derecho, cuya finalidad es promover el bien común; que reconoce derechos y libertades fundamentales, y que promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal y a través de instituciones estatales y privadas.
6. Los emblemas nacionales de Chile son la bandera, el escudo y el himno nacional.
7. Chile tiene tres poderes separados e independientes entre sí:
 - a. Poder Ejecutivo, con un jefe de Gobierno con iniciativa exclusiva en la presentación de proyectos de ley que incidan directamente en el gasto público.
 - b. Poder Judicial, con unidad jurisdiccional y con pleno respeto de las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas.
 - c. Poder Legislativo bicameral, compuesto por un Senado y una Cámara de Diputados y Diputadas, sin perjuicio de sus atribuciones y competencias en particular.

¹⁷ De interés puede resultar: Josep María Castella Andren (dir.) y Ramsis Ghazzaoui Piña (coord.), *Constitucionalismo crítico en tiempo real: el proceso constituyente en Chile* (Editorial Universitas, 2024); en particular Luis Eugenio García-Huidobro y José Francisco García, “El presidencialismo en los procesos constituyentes chilenos”, en *Constitucionalismo crítico en tiempo real: el proceso constituyente en Chile*, dir. J. M. Castella Andreu y coord. R. Ghazzaoui Piña (Editorial Universitas, 2024); y Francisco Soto Barrientos, “Participación, representación y partidos: una aproximación a las propuestas constitucionales formuladas por dos textos fallidos (2021-2022 y 2023)”, en *Constitucionalismo crítico en tiempo real: el proceso constituyente en Chile*, ob. cit.

8. Chile consagra constitucionalmente, entre otros, los siguientes órganos autónomos: Banco Central, Justicia Electoral, Ministerio Público y Contraloría General de la República.

9. Chile protege y garantiza derechos y libertades fundamentales como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley, el derecho de propiedad en sus diversas manifestaciones, la libertad de conciencia y de culto, el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, la libertad de enseñanza y el derecho-deber preferente de las familias de escoger la educación de sus hijos, entre otros.

10. Chile consagra constitucionalmente con subordinación al poder civil la existencia de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad, con mención expresa de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones de Chile.

11. La Constitución consagra, a lo menos, cuatro estados de excepción constitucional: de asamblea, de sitio, de catástrofe y de emergencia.

12. Chile se compromete constitucionalmente al cuidado y la conservación de la naturaleza y su biodiversidad (artículo 154 de la Constitución Política).

A pesar del fracaso de tres procesos fallidos en la última década, en el Senado se han empeñado en sacar adelante dos reformas constitucionales. La primera, que comentamos, muy ambiciosa en su título, “Modifica la Carta Fundamental, en lo relativo al sistema político y electoral”, es en rigor una pequeña reforma que, en una suerte de ingeniería constitucional del sistema político, busca reducir el número de partidos con existencia legal y representación en la Cámara baja y de esta manera fortalecer el sistema de partidos. Tales objetivos se enmarcan en dotar al sistema político de “gobernabilidad”.

Esta pequeña reforma constitucional, pretenciosa en su título pero de corto alcance, no termina de convencer respecto de sus objetivos, puesto que, lo hemos dicho, la gobernabilidad del sistema político es una finalidad que requiere de una reforma institucional ambiciosa, que concierne a todos los poderes del Estado tradicionales y a la distribución territorial del poder, y al sistema nacional de control.

Por otra parte, la reforma constitucional relativa a las disposiciones del capítulo sobre reforma constitucional, “Modifica la Carta Fundamental, con el objeto de suprimir las disposiciones que indica, por haber perdido oportunidad”, que está enderezada a derogar artículos permanentes y disposiciones transitorias, es también una reforma paradójica, ya que busca borrar el pasado, y la valoración de ese pasado debería ser clave para abordar con éxito en los próximos años la cuestión constitucional.

La lectura u observación del pasado, aunque esté en un texto inerte, es valiosa, aleccionadora. Recuerdo la crítica de Mario Verdugo a la reforma de 2005, que suprimió las disposiciones transitorias de la Constitución de 1980, que contenían el estatuto fundamental de la dictadura en la transición (1980-1990). Sin embargo, la lectura y observación de esas disposiciones transitorias han demostrado ser útiles no solo para tener presente el pasado constitucional autoritario, sino para abordar el “ADN” de la Constitución de 1980 y su significación como un decreto ley fundamental de la dictadura.

BIBLIOGRAFÍA

- Avendaño, Octavio. “Plebiscito constitucional 2023: al final todo siguió igual”. *El País*, 17 de diciembre de 2023. <https://elpais.com/chile/2023-12-18/plebiscito-constitucional-2023-al-final-todo-siguio-igual.html>
- Biblioteca del Congreso Nacional. *Histórica participación en el Plebiscito Constitucional 2022: votó el 85,7% del padrón*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2022. https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_copy19_of_chilenas-y-chilenos-eligieron-a-los-155-representantes-de-la-nueva-convencion-constitucional
- Cabello, Nadia. “Abogado constitucionalista Arturo Fernando: Es obvio que la Constitución vigente necesita ajustes que renueven su influencia virtuosa”. *El Mercurio*, 19 de diciembre de 2023.
- Castella Andreu, Josep María (dir.); Ghazzaoui Piña, Ramsis (coord.). *Constitucionalismo crítico en tiempo real: el proceso constituyente en Chile*. Editorial Universitas, 2024.
- Chilevisión Noticias. *Plebiscito 2023: Revive el debate en CHV Noticias tras rechazo de nueva propuesta constitucional*. Chilevisión, 17 de diciembre de 2023. <https://www.chilevision.cl/noticias/constitucion-2023/plebiscito-2023-revive-el-debate-en-chv-noticias-tras-rechazo-de-nueva>
- García-Huidobro, Luis Eugenio; García José Francisco. “El presidencialismo en los procesos constituyentes chilenos”. En *Constitucionalismo crítico en tiempo real: el proceso constituyente en Chile*, dirigido por J. M. Castella Andreu y coordinado por R. Ghazzaoui Piña, 169-212. Editorial Universitas, 2024.
- Mellado, Beatriz. “Senado despacha reforma al sistema político: Se aprueba umbral del 5% y pérdida de escaño por renuncia al partido”. *Emol*, 10 de junio de 2025. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2025/06/10/1168939/senado-reforma-sistema-politico.html>
- Senado de la República de Chile. *Ingreso de proyecto de reforma constitucional*. Boletín N.º 17.253-07. Fecha: 27 de noviembre de 2024. https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=17883&tipodoc=mensaje_mocion
- Senado de la República de Chile. *Primer informe de comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento*. Boletín N.º 17.253-07. Fecha: 7 de enero de 2025. <https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=27018&tipodoc=info>
- Senado de la República de Chile. *Ingreso de proyecto de reforma constitucional*. Boletín 17.516-07. Fecha: 6 de mayo de 2025. https://tramitacion.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=18156&tipodoc=mensaje_mocion
- Servicio Electoral de Chile. *Boletín final sobre resultados preliminares del Plebiscito Constitucional 2023*. Fecha: 18 de diciembre de 2023. <https://www.servei.cl/2023/12/18/boletin-final-sobre-resultados-parciales-de-la-eleccion-del-consejo-constitucional-2/>
- Soto Barrientos, Francisco. “Participación, representación y partidos: una aproximación a las propuestas constitucionales formuladas por dos textos fallidos (2021-2022 y 2023)”. En *Constitucionalismo crítico en tiempo real: el proceso constituyente en Chile*, dirigido por J. M. Castella Andreu y coordinado por R. Ghazzaoui Piña, 151-168. Editorial Universitas, 2024.
- VV. AA. *Reforma Política en Chile. Desafíos y tareas pendientes*. Centro de Estudios de la Universidad Miguel de Cervantes, 2009.
- Zúñiga Urbina, Francisco. *Nueva Constitución: Reforma y Poder Constituyente en Chile*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

- 
- Zúñiga Urbina, Francisco. “El rechazo en el plebiscito chileno de 4 de septiembre de 2022: perspectivas constitucionales”. *Cuadernos Constitucionales*, N.º 3 (2022): 77-98.
 - Zúñiga Urbina, Francisco. *Constitucionalismo. Pasado, presente y futuro*. Thomson Reuters, 2024.
 - Zúñiga Urbina, Francisco; Alvarado Parra, Enza. *Nueva Constitución y Política Constitucional*. Thomson Reuters, 2021.